



**El tiempo  
de la gente**

Colombia ha logrado durante las décadas pasadas importantes avances económicos y sociales, pero subsisten severas restricciones en el campo del desarrollo social. Además del rezago acumulado en algunas áreas, el progreso del país plantea nuevos retos y demandas en materia de bienestar y desarrollo humano. Por estas razones, el país debe construir nuevos acuerdos sociales y proponerse metas más ambiciosas en los campos específicos del desarrollo social.

El desarrollo social y el crecimiento económico están interrelacionados. Los logros económicos hacen factible el mejoramiento del ingreso y el bienestar de los ciudadanos y, a su vez, el desarrollo humano es condición para aumentar la oferta productiva, la competitividad internacional y la productividad de la economía. No obstante, la interrelación entre el desarrollo social y el crecimiento económico no se logra de manera espontánea: debe ser conscientemente construida.

Colombia inició desde finales de la pasada década el proceso de internacionalización de su economía y creó así nuevas bases para avanzar en la búsqueda de la eficiencia económica. Este modelo ofrece ventajas innegables. No obstante, este desarrollo, sin una política social definida y explícita, podría llegar a tener un alto costo social, ya que no asegura, en sí mismo, mejorías en la situación de los pobres. Por otra parte, las actividades económicas experimentan ya limitaciones debidas a la calidad de los recursos humanos nacionales disponibles, que impiden a la economía ser más productiva y más competitiva. Por las anteriores razones estratégicas, y por la convicción profunda de que el fin del desarrollo es la gente, el desarrollo social no puede seguir siendo residual en términos de prioridad política y de asignación de recursos.

El interés gubernamental en el área social se concentró en años recientes en aspectos organizativos y en el desarrollo de los derechos constitucionales que, si bien recogen aspiraciones legítimas de mejoramiento y modernización, no se han traducido en el fortalecimiento de los servicios sociales ni en el incremento sistemático de su calidad y cobertura. Simultáneamente, se pretendió extender los instrumentos del mercado y la libre competencia para el acceso y la prestación de dichos servicios, pero no se prestó igual atención al mejoramiento de la calidad de la oferta pública, de la cual dependen casi invariablemente los sectores sociales más necesitados, ni se mejoró la ejecución presupuestal en las entidades responsables del sector.

La debilidad tradicional de la política social se ha expresado también en la carencia de un consenso social básico sobre las prioridades de largo plazo en materia de desarrollo social. Por esta razón, hoy son igualmente legítimas ante la opinión pública todas las demandas de servicios sociales y de subsidios estatales, independientemente de la condición social del demandante y de la naturaleza de su exigencia. En la práctica, los mayores beneficios han sido obtenidos por quienes tienen mayor fuerza y capacidad para imponer sus reclamos, que no son necesariamente los más necesitados.

El gobierno se ha propuesto, entonces, un viraje sustancial en la política social, para lograr que el desarrollo económico sea de los colombianos y que los ciudadanos sean el principal capital de la

sociedad. El bienestar colectivo y la capacidad humana son el mayor activo de la sociedad y la base fundamental de nuestra ventaja competitiva.

La política social se integrará con la política económica. Para el gobierno, las decisiones de política económica y de política social son estrictamente inseparables y las decisiones de ambos frentes deben ser simultáneas e interrelacionadas. Las decisiones económicas deberán considerar siempre su impacto social y consultar a los voceros sectoriales. De esta manera, las decisiones de política serán, a la vez, de índole social y económica. La integración entre lo social y lo económico se deberá lograr por la vía privilegiada de los mayores y mejores empleos y de un aumento en los niveles de educación del conjunto de la población.

En este marco, el eje fundamental de las decisiones de política económica y social será el crecimiento con equidad. El gobierno reconoce su capacidad de influir en la distribución de los recursos y con ello lograr impactos significativos en la asignación, composición y uso de los activos de la sociedad, tanto físicos como humanos. En consecuencia, se compromete a garantizar que el crecimiento económico genere efectos redistributivos y a sostener las metas de desarrollo social, aun en el caso de eventuales medidas de ajuste económico y restricción del gasto público. Al reinvertir en el desarrollo humano la mayor parte de las ganancias producidas por el avance económico, el gobierno asegura simultáneamente el bienestar ciudadano y el mejoramiento en la capacidad productiva de la nación.

El impulso a la equidad exige promover la disminución de las diferencias de riqueza y de ingresos, de capacidad creativa y productiva, de calidad de vida y de posibilidades de disfrute. También exige reducir la desigualdad entre las comunidades y los géneros. La política social del gobierno reconoce las diferencias individuales y colectivas de la población y, al mismo tiempo, busca construir condiciones mínimas igualitarias en las condiciones de vida y de participación. De allí la idea de construir un conjunto de bienes y servicios meritorios a los cuales tendrán acceso todos los colombianos, con el apoyo financiero público cuando sus recursos no garanticen el acceso a ellos. Así el gobierno, a través de su política social, asumirá su responsabilidad frente a los derechos sociales de todos los ciudadanos y no concentrará la atención de sus políticas en unos cuantos sectores sociales ni limitará su función a la compensación de las víctimas de la competencia.

Los beneficiarios del desarrollo social serán, por lo tanto, todos los colombianos. Es obligación del Estado atender las necesidades de todos los asociados. Este principio de universalidad es básico para la construcción de una nueva sociedad, y de un nuevo ciudadano con mayores capacidades de dominio sobre su vida, sus recursos, su hábitat y sus relaciones con el Estado. Acorde con este principio, el gobierno avanzará significativamente en la universalización de las coberturas de los servicios sociales básicos y de la seguridad social, y en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. No obstante, será necesario prestar atención especial a quienes tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos; por este motivo, el mayor énfasis del gasto público se dirigirá a los más pobres, para proveer las condiciones mínimas de bienestar y participación.

El compromiso gubernamental con el desarrollo social equitativo es enfático. Implica la modernización de los sistemas de prestación de servicios, la ampliación de sus coberturas y el

mejoramiento de su calidad. Los servicios podrán ser prestados por entidades gubernamentales o privadas, pero el control y la regulación serán siempre públicos, al igual que la financiación, cuando sea indispensable para asegurar el acceso de los pobres a los activos productivos, a los servicios y a la protección social. El mejoramiento de la calidad de los servicios sociales será mecanismo indispensable para garantizar la equidad, de modo que no se reproduzca el esquema tradicional de instituciones y servicios pobres para la población pobre.

Para este efecto, la competencia y la dinámica propiciada por el mercado son alicientes útiles. Sin embargo, es preciso reconocer que las desigualdades económicas y sociales no permiten que el mercado sea un asignador eficiente y equitativo de los recursos. La eficiencia no puede ser antagónica con la equidad. Por tanto, en las determinaciones públicas primarán siempre consideraciones para que el juego de mercado no comprometa la equidad ni restrinja el acceso y la participación equitativa de los más pobres.

Es indispensable aumentar la inversión social e incrementar su calidad y eficiencia. El gobierno incrementará en tres puntos la participación del gasto social en el PIB, simultáneamente con la adopción de criterios, programas y mecanismos de evaluación y control para garantizar su óptimo aprovechamiento, mediante el mejoramiento de la capacidad de ejecución de las instituciones y la promoción de la participación ciudadana, elementos indispensables del buen gobierno.

El gobierno no tiene dudas sobre la bondad de la descentralización de las responsabilidades de ejecución de las acciones de desarrollo social, pero es consciente también de los traumatismos inherentes al proceso I. EL SALTO EDUCATIVO Y CULTURAL

### **A. La educación, eje del desarrollo del país**

La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro. Además del valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación se apropia, crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye y transmite una ética de convivencia y equidad que es sustento del desarrollo integral de una nación.

El manejo adecuado del conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico, y el aumento de la productividad constituyen la base del crecimiento moderno y de la competitividad. El desarrollo de las sociedades depende cada vez más del conocimiento, que de los recursos naturales y de la disponibilidad de mano de obra. La educación, en cuanto transmisión, creación y reproducción del conocimiento, es pieza fundamental del desarrollo humano sostenible. Los programas de ciencia, tecnología y educación deben evolucionar paralelamente a mediano y largo plazos para que, debidamente orientados, se traduzcan en desarrollo y bienestar social.

La educación debe contribuir al propósito nacional de formar un nuevo ciudadano, participativo y tolerante, capaz de interpretar los códigos de la modernidad. El concepto de educación debe extenderse más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las

personas y la construcción de una ética civil que permita superar todas las inequidades, discriminaciones y autoritarismos en las relaciones sociales. Debe promover valores y actitudes que reconozcan la importancia del enfoque de género en la transmisión y producción del conocimiento, mediante prácticas curriculares y pedagógicas que eliminen los estereotipos de género, y vincularse intrínsecamente con el concepto de cultura, pues la educación es esencial en la conservación y la renovación cultural. La cultura y la recreación son factores que enriquecen las relaciones sociales y permiten la expresión y reafirmación de la identidad nacional.

Para lograr lo anterior, se requiere un cambio en la actitud de la sociedad ante el tema educativo, a través de una movilización nacional en torno a la importancia de la educación y su potencial como generadora de cambio. Esta movilización debe darse alrededor del derecho a la educación como bien público, derecho fundamental y factor esencial del desarrollo.

Con el fin de lograr las metas, se invertirán en el cuatrienio 12,6 billones de pesos, lo que representará en 1998 una participación de 5,51% del gasto educativo y cultural en el PIB. El 72% de este gasto se orientará a la educación preescolar, básica y media (cuadro 5.1).

#### ■ Educación básica

La UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA y el mejoramiento de la calidad de la educación constituyen los retos principales del sector en los próximos años. Este propósito sólo se alcanzará mediante esfuerzos sostenidos encaminados a transformar las instituciones educativas, el modelo pedagógico y los procesos de planeación, administración y evaluación.

Con las estrategias y programas del plan educativo se busca ampliar el promedio de escolaridad de los colombianos de 5,5 a 6,9 años, mediante esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de las instituciones para que todos los estudiantes que ingresen a la educación permanezcan en el sistema por lo menos hasta el noveno grado. Se mejorarán significativamente la retención y la promoción de los estudiantes y se abrirá la frontera de la educación secundaria a miles de jóvenes.

Durante los próximos cuatro años se crearán 300 mil nuevos cupos en preescolar y 600 mil en básica. Como resultado, se espera que en 1998 ingresen al noveno grado 483 mil estudiantes, esto es, 132 mil adicionales a los que habrían ingresado de mantenerse las tendencias actuales de retención y promoción.

El mejoramiento de la calidad de la educación básica es condición indispensable para alcanzar esta meta. Para ello se ampliará gradualmente la jornada real escolar de 3,5 horas diarias, se mejorarán las condiciones laborales de los docentes y, con la participación de los municipios y del nivel central, se dotará con textos escolares a todos los estudiantes de establecimientos oficiales. Además, se pondrán en funcionamiento aproximadamente 2.100 bibliotecas y centros de recursos educativos.

El acceso y la permanencia de estudiantes de escasos recursos en la educación básica permitirán una mayor equidad del sistema educativo. Con este fin se otorgarán subsidios a más de 500 mil

estudiantes pobres por año y se apoyará, a través de la Red de Solidaridad Social., a madres jefes de hogar en el pago de los costos educativos.

**CUADRO 5.1**  
**PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN**  
**DEL SECTOR EDUCATIVO**  
(Millones de pesos de 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	1995-1998
Educación					
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>1.787.398</b>	<b>2.128.208</b>	<b>2.311.443</b>	<b>2.498.994</b>	<b>8.726.043</b>
PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA 1_/	1.177.855	1.518.013	1.700.598	1.887.497	6.283.963
EDUCACION SUPERIOR 2_/	322.578	322.899	323.222	323.545	1.292.242
MINEDUCACION - DIRECCION SUPERIOR 3_/	269.681	269.951	270.221	270.491	1.080.344
OTROS 4_/	17.288	17.345	17.402	17.461	69.494
<b>INVERSIÓN</b>	<b>525.161</b>	<b>826.836</b>	<b>865.003</b>	<b>998.717</b>	<b>3.215.717</b>
PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA : 5_/	450.843	730.698	750.089	859.922	2.791.552
- MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD	57.740	76.498	91.997	87.006	313.241
- INFRAESTRUCTURA Y DOTACION 6_/	34.310	51.470	53.882	44.829	184.491
- SUBSIDIOS	31.832	42.065	58.609	61.557	194.063
- DESARROLLO INSTITUCIONAL	27.855	9.313	11.164	10.567	58.899
- PARTICIPACIONES MUNICIPALES - EDUCACION 7_/	299.108	394.540	469.239	550.774	1.713.659
- FONDO EDUCATIVO DE COMPENSACION		156.812	65.198	105.189	327.199
EDUCACION SUPERIOR	71.949	92.468	110.948	134.724	410.087
OTROS	2.369	3.672	3.966	4.071	14.078
<b>SUBTOTAL EDUCACION</b>	<b>2.312.559</b>	<b>2.955.044</b>	<b>3.176.446</b>	<b>3.497.711</b>	<b>11.941.760</b>
CULTURA, DEPORTE, RECREACIÓN Y JUVENTUD					
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>22.544</b>	<b>22.544</b>	<b>22.544</b>	<b>22.544</b>	<b>90.176</b>
CULTURA 8_/	10.370	10.370	10.370	10.370	41.480
DEPORTE, RECREACION Y JUVENTUD	12.174	12.174	12.174	12.174	48.696
<b>INVERSION</b>	<b>99.258</b>	<b>125.331</b>	<b>149.598</b>	<b>176.172</b>	<b>550.359</b>
CULTURA	20.047	29.745	40.377	49.744	139.913
DEPORTE Y RECREACION	24.058	23.439	24.624	28.241	100.362
JUVENTUD	5.302	6.390	6.391	6.391	24.474
PARTICIPACIONES MUNICIPALES - CULTURA Y DEPORTE 9_/	49.851	65.757	78.206	91.796	285.610
<b>SUBTOTAL CULTURA, DEPORTE Y JUVENTUD</b>	<b>121.802</b>	<b>147.875</b>	<b>172.142</b>	<b>198.716</b>	<b>640.535</b>
<b>TOTALES FUNCIONAMIENTO E INVERSION SECTOR EDUCATIV</b>	<b>2.434.361</b>	<b>3.102.919</b>	<b>3.348.588</b>	<b>3.696.427</b>	<b>12.582.295</b>
PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA	1.628.698	2.248.711	2.450.687	2.747.419	9.075.515
MINEDUCACION - DIRECCION SUPERIOR	269.681	269.951	270.221	270.491	1.080.344
EDUCACION SUPERIOR	394.525	415.365	434.170	458.269	1.702.329
CULTURA	30.417	40.115	50.747	60.114	181.393
DEPORTE Y RECREACION	36.232	35.613	36.798	40.415	149.058
JUVENTUD	5.302	6.390	6.391	6.391	24.474
PARTICIPACIONES MUNICIPALES - CULTURA Y DEPORTE	49.851	65.757	78.206	91.796	285.610
OTROS	19.655	21.017	21.368	21.532	83.572
% PIB	4,28%	5,19%	5,31%	5,51%	
% PIB (PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA)	2,86%	3,76%	3,69%	4,10%	
<b>P I B</b>	<b>58.931.406</b>	<b>59.834.908</b>	<b>63.065.993</b>	<b>67.039.151</b>	
<b>NOTAS:</b>					
1_/ FUENTE: Situado fiscal 1995 - 1998. Cálculos DNP-UADT.					
2_/ Icetex, Icfes, Universidades, ESAP.					
3_/ Dirección Superior y Administración General del MEN.					
4_/ Incluye: Incl, Insor, Centro Jorge Eliécer Gaitán, Instituto Luis Carlos Galán, Institutos Técnicos, Tecnológicos, Biblioteca Pública Piloto de Medellín y Museo Nacional.					
5_/ Incluye plazas docentes cofinanciadas.					
6_/ Para 1995 incluye 17.153 millones de pesos (pesos de 1994) correspondientes a proyectos de infraestructura y dotación con destinación específica.					
7_/ Las participaciones municipales en educación se distribuirán en los rubros de mejoramiento de la calidad, infraestructura, desarrollo institucional o subsidios, de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo educativo.					
8_/ Incluye: Coicultura, Instituto Caro y Cuervo e Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.					
9_/ Las participaciones municipales para cultura y deporte se distribuirán en estos rubros de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo cultural y deportivo.					
EDUPIB5-WK1					
MAYO 11 DE 1995					

Para el logro de estas metas se pondrán en marcha estrategias para promover un modelo pedagógico centrado en el aprendizaje, una organización educativa centrada en la institución escolar, un modelo de asignación de recursos de acuerdo con los resultados y una nueva manera de combatir la inequidad.

La innovación de los modelos pedagógicos, el aprendizaje y la creación de un ambiente propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos serán metas prioritarias del PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL, PEI, que elaborará cada establecimiento con la participación de la comunidad educativa, constituida por los educadores, los alumnos, los administradores, los padres de familia y representantes de la comunidad. Los PEI serán el principal instrumento para la planeación y la evaluación de cada institución y harán posible la participación y el control social de la educación. El Ministerio de Educación dará las orientaciones para la elaboración del PEI y apoyará a los departamentos en su responsabilidad de dar asistencia técnica a los municipios para que en 1997 todas las instituciones escolares cuenten con su PEI.

El mejoramiento de la calidad de la educación implica la mejor formación inicial y continuada de los docentes. El Ministerio de Educación promoverá acciones orientadas a la adecuación de los programas de las facultades de educación a los requerimientos del sistema educativo. Por su parte, la capacitación de los docentes en servicio estará asociada a los requerimientos del PEI y se orientará, prioritariamente, al mejoramiento del desempeño del maestro en el aula.

Con el fin de mejorar las condiciones de entrada de los niños al sistema educativo, se pondrán en marcha acciones interinstitucionales que permitan mejorar la atención educativa de los niños beneficiarios de los HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR FAMILIAR y de otros programas de atención a los menores de cinco años. De la misma manera, se ampliará la capacidad del sistema educativo para proporcionar a los niños un grado de educación preescolar.

Además de aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje, se pondrán a disposición de los planteles públicos las dotaciones básicas que apoyen el proceso educativo. Se dará especial prioridad al dominio, por parte de los estudiantes, de la lectura, la expresión escrita, el razonamiento lógico y la solución de problemas. La enseñanza de las ciencias se orientará a estimular en los niños el interés y la curiosidad científica y a la comprensión de la manera como la ciencia y la tecnología afectan la vida social. Colciencias y el Ministerio de Educación promoverán la creación de corporaciones mixtas orientadas a la investigación y desarrollo de procesos y productos pedagógicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación.

Con el fin de identificar los problemas e introducir oportunamente los correctivos necesarios, se realizarán evaluaciones periódicas del rendimiento de los estudiantes en las áreas básicas del currículo.

Los contenidos curriculares tendrán en cuenta la diversidad cultural del país. Los programas de etnoeducación, los cuales rescatan valores y conocimientos ancestrales y fortalecen la identidad



cultural de los pueblos indígenas, serán apoyados a través de la dotación de material bilingüe, la investigación y la profesionalización de sus docentes. De igual manera, se tendrán en cuenta las especificidades culturales de las comunidades afrocolombianas y raizales.

Como complemento a las actividades escolares se prevé la utilización intensiva de los medios de comunicación, en particular del canal de televisión educativa y cultural del Estado, mediante el cual se apoyarán los procesos educativos escolares y extraescolares, la difusión de la cultura y la educación permanente.

La descentralización y la autonomía escolar, contempladas en la Ley 60 de 1993 y en la Ley 115 de 1994, son el marco de una nueva organización que tendrá como centro y razón de ser la institución educativa. Se fomentará la creación de instituciones escolares autónomas que ofrezcan, por sí mismas o mediante convenios, por lo menos un grado de preescolar y nueve de básica y se dará impulso al mejoramiento de los procesos de administración escolar. Para ello será necesario promover la transformación de la cultura organizacional de las instituciones escolares, que las convierta en organizaciones capaces de aprender, de buscar y de procesar la información requerida para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

El municipio apoyará a las instituciones en el diseño y dotación de los espacios físicos, el suministro de los equipos y la adquisición de textos y materiales. Así mismo proveerá, directamente o a través de terceros, servicios comunes a planteles públicos o privados que no estén en capacidad de hacerlo.

Por su parte, el departamento prestará asistencia técnica al municipio para el desarrollo pedagógico y de recursos humanos, el soporte administrativo para el manejo de los recursos financieros y evaluará la gestión municipal. Las entidades territoriales recibirán el apoyo necesario de la nación, responsable de la dirección, planificación, diseño, normalización, evaluación y seguimiento de los programas educativos.

Se creará el FONDO EDUCATIVO DE COMPENSACIÓN, que tendrá como objetivo ofrecer nuevos recursos a los departamentos, con el fin de lograr una mayor equidad en la distribución de las asignaciones regionales y compensar aumentos en los costos de la educación asociados a la profesionalización del personal docente. Se dará prioridad en la asignación a los departamentos y distritos que demuestren mejoras en la eficiencia, la calidad de la educación y la distribución territorial del personal.

Los subsidios estatales se orientarán de acuerdo con un nuevo modelo de asignación de recursos, dirigido a premiar la eficiencia, así como los logros en cobertura y calidad. Se identificarán, fortalecerán y difundirán las experiencias administrativas y pedagógicas que hayan demostrado ser exitosas y cuyos costos estén al alcance de las instituciones escolares. Estas innovaciones se divulgarán, preferentemente, entre las instituciones que hayan alcanzado menores logros, mediante

mecanismos especiales de asistencia técnica, con prioridad en aquellas regiones de menor desarrollo relativo en el campo de la educación.

Los subsidios estatales dedicados a promover la expansión de cobertura y la calidad se distribuirán entre las instituciones escolares de acuerdo con los resultados obtenidos, medidos a través de tres tipos de indicadores: la información suministrada por las pruebas de logro, la ampliación de la cobertura asociada a aumentos en eficiencia y el número de estudiantes promovidos.

La educación básica, como servicio público de carácter universal, debe buscar equidad, tanto en las oportunidades de acceso como en la calidad. Dadas las diferencias que aún persisten en el acceso a la educación, se pondrán en marcha programas para mejorar la situación de los más pobres. Para ampliar las oportunidades de acceso a la educación básica, se mejorará la eficiencia de los planteles oficiales, ampliando la infraestructura donde sea necesario y se contratará según el número de estudiantes atendidos, con instituciones privadas, solidarias o mixtas, que estén constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro. A través de la Red de Solidaridad Social se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar cuyos hijos pequeños estén cursando primaria; la orientación de estos subsidios obedecerá a criterios que garanticen la transparencia en su asignación.

El salto educativo apoyará también programas especiales dirigidos a los adultos, en particular los encaminados a disminuir la tasa de analfabetismo y facilitar su acceso a la educación básica de acuerdo con las características específicas de esta población.

En este marco, se conformará una red de educadores populares voluntarios con la vinculación del sector público, los gremios, la Iglesia, las ONG y la sociedad civil en general, con el fin de realizar programas específicos contra el analfabetismo.

#### ■ Educación media

La EDUCACIÓN MEDIA estará orientada a consolidar los conocimientos, habilidades y aptitudes desarrollados en la educación básica, permitiendo al estudiante, al mismo tiempo, profundizar en un campo del conocimiento o en una actividad específica, de acuerdo con sus intereses y capacidades. El aumento de la eficiencia y la expansión de la educación básica durante los próximos años, se traducirán en un aumento de cobertura de la educación media a partir de 1998.

Las instituciones educativas orientarán al egresado de la educación básica en lo relacionado con las oportunidades para continuación de estudios de educación media o en el sistema de educación laboral.

El Ministerio de Educación establecerá y divulgará los criterios que sirvan como base para que los establecimientos educativos organicen las distintas modalidades de educación media, evitando la dispersión de recursos y la proliferación de áreas de diversificación.

#### ■ Educación superior

La universidad desempeña un papel fundamental en las sociedades modernas como responsable de la formación del capital humano necesario para responder a los nuevos retos de los campos económico, político y social. En razón de sus características, el incremento del potencial científico y tecnológico del país es tarea que corresponde en buena parte a la EDUCACIÓN SUPERIOR. Para ello el país requiere una educación superior con vocación investigativa y de comunidades docentes estables.

Corresponde a la universidad, como institución donde convergen y se difunden las distintas disciplinas, la producción y transmisión de conocimientos, así como la proyección de su trabajo y de sus saberes a la sociedad. La generación de mayores conocimientos sobre la realidad social del país y las investigaciones dirigidas a dinamizar procesos de cambio en las estructuras sociales son aportes que debe hacer la universidad colombiana. El fortalecimiento de la ciencia y la tecnología depende en gran parte de la capacidad de las instituciones de educación superior para apropiarse y generar conocimiento en las distintas áreas del saber y para lograr su transferencia crítica a otros campos de la actividad social. La relación entre el SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA y la educación se concreta en la formación de recursos humanos, en la generación de conocimiento sobre la realidad social del país, en los proyectos de investigación realizados en conjunto con el sector productivo y en el desarrollo de respuestas científicas y tecnológicas acordes con los requerimientos del desarrollo sostenible.

Al igual que los otros niveles educativos, la formación superior presenta serias deficiencias de calidad. Además, el acceso a la educación superior es aún insuficiente —la cobertura es de 11,5%— y la distribución de la matrícula es inequitativa, puesto que el 83% de ésta pertenece al 40% de la población de mayores ingresos.

La política de educación superior se articulará alrededor del mejoramiento de la calidad de los programas, el acceso equitativo y el fortalecimiento de las instituciones, en el marco de la autonomía universitaria.

La acreditación constituye el instrumento fundamental para mejorar la calidad de los programas de educación superior. El gobierno nacional, junto con el CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CESU, dará las pautas para que la acreditación responda a necesidades sociales y académicas propias de cada disciplina, siempre en busca de la excelencia. Los programas acreditados tendrán prioridad en la asignación de recursos estatales para investigación científica y tecnológica, así como de los provenientes del programa de crédito educativo.

El ICFES se consolidará como la institución técnica de apoyo y fomento a la educación superior, junto con el CESU. Además de mantener actualizado el sistema de indicadores de la educación superior y divulgar la información sobre la calidad de los programas, promoverá las investigaciones que conduzcan al mejoramiento de la calidad y a la eficiencia de las instituciones en este nivel. Igualmente, apoyará la labor periódica de seguimiento y evaluación de los programas de las

diferentes instituciones y facilitará, a instancias del CESU, el trabajo de los pares en la acreditación de los programas e instituciones.

Una ampliación adecuada de la oferta educativa y un acceso más equitativo a los cupos se conseguirán con el programa de crédito educativo, mediante el cual se otorgarán 66 mil créditos nuevos para préstamos destinados al pago de los gastos educativos y de sostenimiento de estudiantes meritorios de escasos recursos en todas las regiones del país. Por otra parte, las universidades estatales introducirán medidas que aseguren mayor eficiencia y promuevan que los costos educativos se distribuyan entre los alumnos de acuerdo con su capacidad económica y la de sus familias.

Las instituciones estatales de educación superior deberán enfrentar los retos que la modernización del país les plantea, adecuando sus sistemas financiero y administrativo. Merecerá especial atención la constitución de un SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL que permita que las universidades aprovechen las ventajas comparativas de otras instituciones dentro de una red de recursos y servicios. Las instituciones que ingresen al sistema, mediante la realización de proyectos conjuntos, tendrán prioridad en la asignación de recursos.

Para hacer efectivas las alianzas con diversos sectores se desarrollarán, en cada una de las regiones, programas interactivos entre las instituciones de educación superior, las empresas y las entidades territoriales, orientados a fomentar la investigación, la asesoría, la formación y la actualización de los recursos humanos.

El Estado garantizará el cubrimiento de los costos de funcionamiento de las universidades estatales, conforme a los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993, pero corregirá la asignación inercial de recursos, de manera que responda a criterios de calidad, cobertura y desarrollo institucional. Además, estimulará financieramente a las instituciones que generen sus propios recursos. Se consolidarán líneas de crédito para financiar infraestructura y dotación de instituciones de educación superior oficiales y privadas, a través de Findeter y del FON DO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, FODESEP. En las universidades estatales se fortalecerá el SERVICIO DE BIENESTAR UNIVERSITARIO para impulsar los servicios de prevención en salud, librerías, actividades deportivas, recreativas y culturales.

## **B. La cultura, fundamento de la nacionalidad**

Colombia es un escenario donde interactúan diversas culturas. Esta riqueza se ve amenazada por múltiples formas de intolerancia y violencia, así como por el desarraigo social de amplios sectores de la población. Al mismo tiempo, el país vive un proceso social y político participativo cada vez más sólido, que permite un papel protagónico a las fuerzas sociales que representan un sentimiento nacional de renovación, tolerancia y cambio.

La cultura es fundamento de la nacionalidad. Está, además, estrecha mente vinculada a la capacidad humana de innovar, de mejorar su manera de comprender el mundo y de actuar sobre él.

Las manifestaciones artísticas y recreativas, los avances de la ciencia y la tecnología, así como los aspectos organizacionales que caracterizan a la sociedad colombiana, son factores determinantes de la cultura nacional. La investigación y la reflexión sobre la realidad del país son la principal fuente para consolidar la nacionalidad y la cultura colombianas y para buscar el desarrollo de una sociedad más participativa y equitativa.

El *Salto Social* requiere un salto cultural como fundamento de una nueva concepción de la convivencia, del respeto a la diversidad y de la paz. El tiempo de la gente es también el del tránsito hacia una civilización que no es solamente consumidora, sino creadora de cultura. Para lograr los objetivos de la política cultural, los programas se orientarán hacia la reforma institucional y la descentralización de la gestión cultural, el fomento y el estímulo a la creación y la investigación, el acceso a los servicios y bienes culturales, y la protección y difusión del patrimonio cultural colombiano.

La política cultural debe promover la autonomía y el fortalecimiento de la personalidad de todas las regiones, etnias y comunidades, como reflejo nítido y enriquecedor de la diversidad cultural. Para ello se fortalecerán la organización y gestión del sector en sus diferentes niveles. La institucionalización del SISTEMA NACIONAL DE CULTURA se logrará por medio de los CONSEJOS NACIONAL Y DEPARTAMENTALES, DE LOS FONDOS mixtos y demás mecanismos para la promoción de la cultura y las artes, de los planes departamentales de desarrollo cultural y de los sistemas de información y conservación.

Con este propósito se conformarán durante el cuatrienio 36 consejos departamentales y distritales, y se consolidarán redes regionales de servicios culturales que integren museos, bibliotecas, archivos, casas de cultura, radios comunitarias y centros de documentación.

La creación del Ministerio de Cultura, contemplada en el PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA CULTURA, se considera como un mecanismo que evitará la dispersión de entidades y de recursos oficiales y que dará al tema la relevancia que merece en el desarrollo del país.

Es tarea primordial apoyar la cultura sin intervenir en ella. Por lo tanto, el fomento será asumido como una actitud por medio de la cual se protege, alimenta y difunde la creatividad en la diferencia. El Estado establecerá estímulos y promocionará la creación, la investigación y la divulgación de carácter cultural. Para tal efecto establecerá becas y premios anuales, y otorgará créditos para artistas sobresalientes en el campo de la creación, la experimentación, la formación y la investigación individual o colectiva; en las artes plásticas, musicales, escénicas; en las expresiones culturales tradicionales; y en las artes audiovisuales, la literatura y otras que surjan de la evolución sociocultural. Se ejecutarán planes de educación artística y cultural, con énfasis en la población infantil.

Durante el cuatrienio se otorgarán alrededor de 800 becas y 120 premios de creación e investigación, y se llevarán a cabo planes especiales de fomento a la lectura y democratización del libro. A través del PROGRAMA TALENTOS de la Red de Solidaridad Social, se sufragarán los cos

tos de instrucción y práctica de actividades artísticas de jóvenes que hayan demostrado capacidades especiales en alguno de los campos del arte.

Por otra parte, el Estado facilitará el acceso del ciudadano a las diferentes manifestaciones artísticas y culturales, mediante programas institucionales o a través de la concertación con el sector privado en actividades de promoción y desarrollo cultural. Con tal fin, se crearán las condiciones para la circulación efectiva de los productos artísticos y se acordarán medidas conducentes a la utilización de los medios de comunicación públicos y privados para fortalecer y difundir en forma masiva la programación cultural. De la misma manera, se promoverá la popularización de la ciencia y la tecnología, con especial énfasis en los niños y jóvenes, a través de actividades como clubes escolares de ciencias, ferias de la creatividad y conferencias de divulgación, con el fin de integrarlas de manera decisiva en la cultura nacional.

Ante la evidente carencia de espacios para la actividad cultural, se hace imperiosa la adopción de mecanismos para la recuperación, construcción y mantenimiento de la infraestructura propia del sector a nivel institucional y privado. Merecerá especial atención la restauración y ampliación del Museo Nacional, como patrimonio histórico y artístico representativo, de los diversos valores culturales del país, para lo cual el gobierno destinará los recursos necesarios durante el cuatrienio.

Se apoyará la actividad musical a través del fomento a las orquestas, bandas y coros; la realización de festivales, congresos y salones de artistas; el trabajo de los grupos estables de artes escénicas; la realización de ediciones y publicaciones culturales y la dotación de al menos el 50% de las bibliotecas públicas existentes. Igualmente, se creará el CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN ARTÍSTICA Y CULTURAL.

Además, se dará especial atención al cine, por su doble carácter de expresión artística e industrial, para fomentar y propiciar la difusión de la producción y la coproducción cinematográfica colombiana.

El patrimonio es la cultura como pasado, como memoria colectiva y como herencia. La política de protección y difusión del patrimonio fomentará la investigación en las áreas antropológica, bibliográfica, mueble, inmueble e intangible. Se dará especial atención a la conservación de los monumentos nacionales, a la restauración de obras patrimoniales que amenacen ruina, a la capacitación del recurso humano especializado para este fin y a la divulgación de dicho patrimonio. Se apoyará también la labor de las academias nacionales que constituyen actualmente el colegio máximo de las academias colombianas, conformado por las siguientes entidades: Academia Colombiana de la Lengua; Sociedad Colombiana de Ingenieros; Academia Nacional de Medicina; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Academia Colombiana de Historia; Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; Sociedad Geográfica de Colombia; Sociedad Colombiana de Arquitectos; Instituto Caro y Cuervo; y Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Dichas academias conservarán su carácter de organismos consultores y asesores del gobierno y podrán celebrar contratos de prestación de servicios con organismos del Estado.

### **C. Recreación y deporte**

El acceso a las actividades deportivas, recreativas y culturales es determinante de la calidad de vida y del desarrollo integral de las personas. La adecuada y provechosa utilización del tiempo libre encuentra sus espacios de desarrollo en el ejercicio de estas manifestaciones de la cultura contemporánea que nutren y enriquecen las relaciones sociales y permiten una sana afirmación de la identidad del individuo.

La limitada participación de los jóvenes, en especial de las mujeres, en actividades deportivas y recreativas es particularmente preocupante. No existen suficientes oportunidades para que la comunidad acceda masivamente a dichas prácticas o para que quienes cuenten con mejores condiciones y talento puedan desarrollarlas en esferas como el de porte competitivo y de alto rendimiento.

La ausencia de alternativas de recreación contrasta con la baja utilización de los espacios y recursos físicos existentes y disponibles en los establecimientos educativos, desaprovechados parte del día, durante los fines de semana y en períodos de vacación. Debe señalarse que Colombia tiene un déficit de 9,10 m de espacio deportivo y recreativo por habitante con respecto a estándares internacionales.

Los recursos financieros con los cuales se ha soportado la actividad lúdica en el país han sido concentrados en proyectos de bajo impacto. A este hecho se añade la precaria vinculación de la comunidad en la toma de decisiones sobre la utilización de los espacios, los programas por realizar y la aplicación de dichos recursos. La inversión se ha orientado, prioritariamente, hacia programas que privilegian la élite de alta competición, en tanto que el marco institucional no ha favorecido la integración efectiva de la población a actividades deportivas y recreativas.

La reciente expedición de la LEY DEL DEPORTE crea el SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE y garantiza el compromiso de la nación y de las entidades territoriales en cuanto a la financiación y cofinanciación de las actividades deportivas contenidas en los planes de recreación y deporte. Así mismo, establece las funciones y responsabilidades de los distintos niveles territoriales en materia de planeación, fomento y ejecución de programas deportivos y recreativos.

Con los programas de recreación y deporte se busca una amplia participación de la población en actividades recreativas y deportivas, mediante formas organizativas que favorezcan primordialmente el deporte comunitario y el formativo. Con el fin de mejorar la educación física y deportiva de los niños y jóvenes, se promoverá la inclusión de objetivos y estrategias relacionados con estas materias en los proyectos educativos institucionales. Se apoyarán, además, los festivales escolares y los JUEGOS INTERCOLEGIADOS NACIONALES Y UNIVERSITARIOS. Será misión de Coldeportes crear las condiciones y promover la utilización intensiva de los espacios existentes, organizados como CENTROS DE SERVICIOS DEPORTIVOS, para incrementar la práctica del deporte, la educación física y la recreación, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Para ello se dará prioridad a programas y proyectos en los

sectores escolar, juvenil y comunitario. Durante el cuatrienio las inversiones destinadas al deporte comunitario y formativo se incrementarán hasta llegar al 50% de la inversión total del sector.

Coldeportes realizará acciones encaminadas a mejorar las 900 ESCUELAS DE FORMACIÓN DEPORTIVA existentes en 300 municipios del país, mediante actividades que permitan elevar la calidad de la enseñanza de los fundamentos básicos de las distintas disciplinas deportivas y promover la incorporación de talentos al deporte organizado. Todo esto irá acompañado de un proceso de capacitación de licenciados y entrenadores deportivos, liderado por la ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE.

Entre las acciones que desarrollará el Comité Olímpico Colombiano se destaca el programa 100 DE ORO, el cual, al finalizar el cuatrienio, ofrecerá asesoría técnica y científica, apoyo económico y orientación didáctica a 300 deportistas sin posibilidad de patrocinio. Igualmente, en el deporte asociado se creará un sistema de estímulos especiales en educación, seguridad social, subsidios económicos y oportunidades laborales para aquellos deportistas que se hayan destacado con sus actuaciones en eventos internacionales oficiales y en los correspondientes al ciclo olímpico.

Para aumentar la cobertura del deporte comunitario y de la recreación se realizarán campañas educativas y de información pública que logren un alto grado de motivación para la práctica de la recreación y el deporte. Igualmente, se promoverá la conformación de clubes o núcleos para el ejercicio y práctica de estas expresiones.

Se fomentará la recreación y la práctica del deporte en los municipios. Con este fin el gobierno nacional, a través del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL y de los programas de la Red de Solidaridad Social, cofinanciará la rehabilitación, construcción y dotación de las áreas recreativas y deportivas. Coldeportes brindará la asesoría técnica, desarrollará programas de capacitación técnica e investigación, y propiciará los mecanismos de participación de las comunidades en la gestión local y regional, al procurar que los municipios formulen y ejecuten su propio Plan de Desarrollo, acorde con el Plan nacional del sector.

## II. SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

Como un instrumento para garantizar la integración y mejorar la equidad, se desarrollará un SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, eficiente, universal y solidario, que incluye la ampliación de la cobertura de servicios de salud, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. También se desarrollarán programas de protección social para los grupos más vulnerables, especialmente la infancia, los jóvenes, las mujeres, la tercera edad y los discapacitados.

### A. Seguridad social en salud



La situación de salud de los colombianos se encuentra en una transición caracterizada por un mejoramiento progresivo pero desigual del estado de salud y por la concurrencia de enfermedades transmisibles, crónicas y degenerativas, que afectan con mayor severidad a la población más pobre. Además, el trauma y el homicidio han tomado una inusitada preponderancia en el marco epidemiológico general<sup>1</sup>.

El acceso de la población al sistema de salud es limitado e inequitativo: sólo el 20% está cubierto por el régimen contributivo; 42% de la población no cubierta se encuentra en situación de pobreza. El 20% de la población no logra ser atendido por el sistema, principalmente por razones de costos<sup>2</sup>, y el 26% de los servicios provistos por el sistema público de salud, en particular los de cirugía, se dirigen a los grupos de mayores ingresos.

Las leyes 60 y 100 de 1993 crearon un nuevo marco operativo, financiero e institucional para el sector, al establecer las bases para su organización descentralizada y al crear el sistema general de seguridad social en salud, con el objetivo de pasar del modelo asistencialista al de seguridad social. La nueva organización deberá asegurar la cobertura y protección universal en salud en el año 2001. Las condiciones de la transición al nuevo sistema exigen una gran transformación de la oferta pública, que representa el 81% del total, así como la expansión de la oferta privada.

Las instituciones estatales de salud se caracterizan por una marcada obsolescencia en la gestión y con grandes limitaciones en su capacidad resolutive. Además, no existe suficiente oferta de personal en ciertas áreas y su distribución favorece más que proporcionalmente a las grandes ciudades<sup>3</sup>, las oportunidades para la actualización son limitadas y los incentivos para el mejoramiento son insuficientes.

Los objetivos del Plan son: a) mejorar las condiciones de salud de la población; b) ampliar la cobertura de la seguridad social; c) asegurar, durante el período de transición, el acceso de los colombianos a los servicios integrales de salud a través del sistema general de seguridad social; d) promover el desarrollo científico y tecnológico del sector, orientado a mejorar la prevención, el diagnóstico y la atención en Salud, así como al desarrollo de tecnología adecuada; e) crear las

---

<sup>1</sup> El indicador de años de vida saludables perdidos, *Avisa*, articula los años perdidos por defunciones prematuras para los diferentes grupos de edad con los años perdidos por incapacidad originada en esas mismas enfermedades. Si bien la carga global de enfermedad, cercana a los 150 años de vida saludables perdidos por mil habitantes (*Avisa*), se encuentra por debajo de la media mundial, y la edad mediana al morir y la esperanza de vida al nacer han mejorado significativamente, la carga de la enfermedad por trauma y violencia se ha incrementado hasta el punto de representar actualmente el 40% de los años de vida saludables perdidos.

<sup>2</sup> En el 50% de los casos esto se debe al costo, en el 10% a la inexistencia de un centro médico y en el 40% a otras razones. Además, el 30% de los más pobres no asiste a los servicios de salud, en contraste con el 8% de inasistencia en el grupo de mayores ingresos, siendo esta situación más severa en las zonas rurales.

<sup>3</sup> En 1993 el personal de enfermería por médico era de 0,6, relación inferior a la deseable para este tipo de profesionales, pues se espera que por cada médico asistan dos enfermeras. Aunque el número de habitantes por médico es comparable al de países con nivel similar de desarrollo humano, la ubicación del personal no está acorde con las necesidades del país: el mayor volumen de personal profesional y auxiliar (84 y 69%, respectivamente) se ubica en las entidades hospitalarias localizadas en las cinco principales áreas urbanas, que concentran el 30% de la población.

condiciones para que la oferta institucional de salud se desarrolle técnica, administrativa y financieramente y se ajuste a las nuevas exigencias; f) avanzar en el manejo descentralizado de los servicios de salud en el marco del sistema de seguridad social; y g) mejorar la calidad de los servicios.

Las acciones para mejorar las condiciones de salud de la población deberán contribuir a la disminución, en un 20%, de los años de vida saludable perdidos, así como a la reducción de la mortalidad infantil en un 15% y de la tasa actual de mortalidad materna en un 50%.

Durante el cuatrienio, se destinarán a programas de salud 12,4 billones de pesos, que se financiarán con recursos provenientes de las transferencias a las entidades territoriales, el situado fiscal, el presupuesto general de la nación y las cotizaciones al régimen contributivo. El gasto en salud se duplicará entre 1994 y 1998 y representará al final del período un 5,3% del PIB, lo que significa un crecimiento real cercano al 100% (cuadro 5.2).

#### ■ Acceso universal y equitativo a servicios de salud preventivos y curativos

El gobierno impulsará la afiliación progresiva de la población a la seguridad social y ofrecerá servicios a toda la población a través del PLAN DE ATENCIÓN BÁSICA, PAB, al garantizar una atención integral de salud, que dará prioridad a la prevención y la promoción de ambientes sanos.

El régimen subsidiado requiere, para su pleno funcionamiento, la con formación de EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD, EPS, que administren los recursos destinados a subsidiar la afiliación de la población pobre. Mientras se conforman estas empresas, las direcciones seccionales de salud desempeñarán esta función y contratarán con las instituciones de salud pública y privada la prestación de los servicios del PLAN OBLIGATORIO DE SALUD, POS, y las intervenciones complementarias que se contemplen en los convenios con las entidades hospitalarias.

Para 1998 el régimen subsidiado deberá haber afiliado como mínimo a doce millones de pobres. Tendrán acceso al sistema, en condiciones equitativas, los grupos de población más pobre y vulnerable y, entre ellos, especialmente las mujeres jefes de hogar, las madres comunitarias, las madres gestantes y lactantes y los niños, así como los discapacitados, los beneficiarios del programa de auxilios para ancianos indigentes, las comunidades indígenas y los habitantes pobres de las zonas rurales. Para impulsar el acceso al sistema se promoverán formas alternativas de asociación de usuarios. Durante el período de transición se garantizará la prestación de los servicios no asegurados a la población de bajos ingresos y se sustituirán gradualmente los subsidios a la oferta por los subsidios a la demanda.

A través del PROGRAMA DE ATENCIÓN MATERNO-INFANTIL, PAMI, de la Red de Solidaridad Social, se brindarán servicios de salud y complemento nutricional a 400 mil madres gestantes y lactantes y a sus hijos menores de un año. Este programa y otras acciones del sector reducirán el número de niños nacidos sin atención.

## CUADRO 5.2

### COSTOS DEL PLAN DE SALUD 1995-1998

### POR PROGRAMAS, SEGÚN FUENTES DE FINANCIACIÓN

(millones \$ 1994)						
PROGRAMAS	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL 1995-1998
PIB	53.708.874	56.931.406	59.834.908	63.065.993	67.039.151	246.871.458
TOTAL GASTO EN SALUD	1.742.098	2.548.532	3.061.296	3.267.017	3.521.520	12.398.364
% PIB	3,24	4,48	5,12	5,18	5,25	5,02
PROGRAMAS	980.306	1.234.486	1.657.724	1.774.202	1.918.301	6.584.713
% PIB	1,83	2,17	2,77	2,81	2,86	2,67
1 Acceso universal y equitativo a los servicios de salud preventivos y curativos	463.239	679.184	854.663	931.816	1.040.214	3.505.877
1.1 Seguridad Social Subsidiada	420.768	593.040	755.531	818.282	914.433	3.081.286
* Presupuesto General de la Nación (1)	63.200	101.990	159.431	161.408	184.485	607.313
* Contribuciones privadas (2)	56.878	150.327	197.083	204.861	216.389	768.660
* Transferencias y Participaciones	118.019	149.553	197.270	236.731	280.873	864.427
* Rentas Cedidas	177.071	185.570	196.148	209.682	227.086	818.486
* Ecosalud (70% pasivo)	5.600	5.600	5.600	5.600	5.600	22.400
1.2 Plan de Atención Básica-PAB	42.471	86.144	99.132	113.534	125.780	424.590
* Presupuesto General de la Nación	21.009	42.912	44.498	52.780	58.761	198.951
* Contribuciones privadas (3)	360	1.350	1.350	1.350	1.350	5.400
* Situado Fiscal (10%)	18.702	39.482	50.884	57.064	63.269	210.639
* Ecosalud (30%)	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	9.600
2 Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios	70.211	71.834	167.057	127.409	86.959	453.259
2.1 Infraestructura y dotación 1 nivel	40.852	39.732	39.671	26.071	15.890	121.364
* Presupuesto General de la Nación (4)	40.852	27.529	27.468	13.867	3.687	72.550
* Contribuciones privadas (5)		12.203	12.203	12.203	12.203	48.814
2.2 Infraestructura y dotación 2 y 3 nivel	20.781	27.411	110.706	97.166	68.802	304.084
* Presupuesto General de la Nación	20.781	27.411	110.706	97.166	68.802	304.084
2.3 Gestión	8.578	4.692	16.679	4.172	2.267	27.810
* Presupuesto General de la Nación	8.578	4.692	16.679	4.172	2.267	27.810
3 Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector	3.992	3.531	10.288	7.898	7.506	29.222
* Presupuesto General de la Nación	3.992	3.531	10.288	7.898	7.506	29.222
4 Garantía de Calidad de los servicios	1.926	7.597	10.403	9.471	10.596	38.066
4.1 Recursos Humanos	965	5.478	5.852	7.135	8.143	26.609
* Presupuesto General de la Nación	965	5.478	5.852	7.135	8.143	26.609
4.2 Desarrollo sistemas de información y monitoreo	960	2.119	4.551	2.336	2.453	11.458
* Presupuesto General de la Nación	960	2.119	4.551	2.336	2.453	11.458
5 Ciencia y Tecnología para la salud	3.321	6.197	6.447	7.652	8.508	28.804
* Presupuesto General de la Nación	3.321	6.197	6.447	7.652	8.508	28.804
6 Otros programas Sector	3.600	11.104	19.398	20.504	11.506	62.512
6.1 Subsidio tasas de interés créditos IFI (Infraestructura y dotación IPS priv)		5.746	13.047	14.802	5.804	39.400
* Presupuesto General de la Nación		5.746	13.047	14.802	5.804	39.400
6.2 Otros (6)	3.600	5.358	6.350	5.702	5.702	23.112
* Presupuesto General de la Nación	3.600	5.358	6.350	5.702	5.702	23.112
7 Otros recursos del sector	434.018	455.039	589.469	669.452	753.013	2.466.973
7.1 Situado fiscal (90%)	355.338	355.337	457.956	513.039	569.422	1.895.754
7.2 10 puntos transferencia inversión social	78.680	99.702	131.513	156.413	183.591	571.219
FUNCIÓNAMIENTO NIVEL CENTRAL	126.273	115.838	115.838	115.838	115.838	463.351
% PIB	0,24	0,20	0,19	0,18	0,17	0,19
Presupuesto General de la Nación	126.273	115.838	115.838	115.838	115.838	463.351
ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL - REGIMEN CONTRIBUTIVO	635.518	1.188.208	1.287.734	1.376.978	1.487.381	5.350.300
% PIB	1,18	2,10	2,15	2,18	2,22	2,17
Cotizaciones	635.518	1.145.116	1.209.243	1.270.914	1.349.710	4.974.983
Copagos y cuotas moderadoras		53.092	78.491	106.064	137.671	375.317

(1) Incluye rendimientos financieros.

(2) Incluye punto de cotización régimen contributivo, copagos régimen subsidiado y recursos de las Cajas de Compensación destinados a salud.

(3) Incluye el 3% de las primas de las compañías aseguradoras.

(4) Incluye 8.089 millones de Cooperación Internacional.

(5) Incluye recursos del Fonsat.

(6) Incluye infraestructura sede Ministerio de Salud, asistencia y prevención en emergencia, Proyecto para discapacitados-PTREV y los proyectos del Invima y los proyectos del Invima, INS e INC, diferentes a investigación.

personas. Este desarrollo requiere la conformación de EPS, el fortalecimiento de las instituciones estatales que hacen parte del sistema y la organización y ampliación de la oferta de INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, IPS.

El gobierno nacional brindará apoyo técnico para la conformación de EPS públicas territoriales y el Instituto de los Seguros Sociales, como principal EPS pública del régimen contributivo, hará los ajustes necesarios para atender eficientemente a sus afiliados y beneficiarios a través de la red propia y contratada de prestación de servicios de salud.

La creación de IPS privadas, particularmente del primer nivel, se pro moverá a través de la línea de crédito IPS del IFI, que funcionará por el sistema de redescuento o banca de segundo piso, en modalidad subsidiada y no subsidiada, al dar prioridad a aquellas que se conformen a partir de la asociación de profesionales de la salud.

Adicionalmente el Ministerio de Salud, en coordinación con las entidades territoriales y las EPS, diseñará y pondrá en marcha el PAB, que contempla acciones dirigidas a la prevención de enfermedades transmisibles y perinatales, al control de enfermedades crónicas y a la prevención del trauma. Especial atención se dará a las campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual, ETS, y al sida. Es tas acciones se apoyarán, además, con recursos que las EPS y el FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA destinen a estas actividades. El Ministerio de Salud y las entidades territoriales, así como las distintas instituciones del sistema de seguridad social, participarán activamente en las campañas preventivas contra la violencia y los accidentes.

#### ■ Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios

Con este programa se busca mejorar la capacidad resolutive de las instituciones públicas de salud y ponerlas en condiciones de competir con las IPS privadas en el sistema de seguridad social. El Ministerio de Salud, en coordinación con las DIRECCIONES SECCIONALES DE SALUD, elaborará durante 1995 el catastro de los hospitales públicos del país y el mapa sanitario, instrumentos que permitirán orientar las inversiones según las principales necesidades en infraestructura y dotación, así como la organización y funcionamiento de las redes de servicios. En la financiación de este programa concurrirán recursos nacionales de cofinanciación y recursos de las transferencias de inversión social.

Durante el período de transición también se dará prioridad al mejora miento de la gestión de la totalidad de las IPS públicas en todos los niveles de atención y a su transformación en EMPRESAS SOCIALES DEL Es TADO, mediante la implantación en cada una de ellas de sistemas que permitan la utilización eficiente de los presupuestos asignados y de los recursos que obtengan por la contratación de servicios.

De manera complementaria, el gobierno establecerá los estímulos e incentivos que permitan atraer y retener personal profesional en los ni veles prioritarios de atención y en las zonas apartadas y

mejorar su desempeño. Las IPS públicas, transformadas en empresas sociales del Estado, aplicarán los incentivos al desempeño de su personal, con cargo a los recursos obtenidos por la venta de servicios. Junto con instituciones especializadas, se pondrá en marcha un PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN Y EVALUACIÓN CONTINUA.

Con el fin de impulsar la transformación de los hospitales públicos en empresas sociales del Estado, el gobierno dispondrá de los mecanismos y recursos necesarios para sanear el pasivo prestacional del personal vinculado.

#### ■ Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector

Este programa se orientará hacia el fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales para manejar los recursos y desempeñar adecuadamente las competencias que la ley les asigna, con énfasis en la administración del sistema de seguridad social. Particular atención se dará a las acciones de apoyo a la gestión, la planeación y la descentralización institucional, así como al desarrollo de sistemas de información y monitoreo que permitan el seguimiento permanente de la gestión de las instituciones del sistema.

Al finalizar el período todos los departamentos y distritos, así como el 80% de los municipios, habrán obtenido la certificación para el manejo autónomo de los recursos del situado fiscal. De la misma manera, todas las instituciones hospitalarias públicas se habrán constituido como empresas sociales del Estado.

El Ministerio de Salud implantará un modelo integral de evaluación, que permita establecer el grado de avance de la descentralización y la capacidad técnico-administrativa de las empresas sociales del Estado. De la misma manera, se pondrá en marcha un sistema que permita el monitoreo de los avances de la reforma a la seguridad social en salud, el seguimiento financiero de la subcuenta de compensación, el valor de la UNIDAD DE PAGO POR CAPITACIÓN, UPC, el contenido del plan obligatorio, entre otros, con el fin de identificar las dificultades e introducir los correctivos necesarios de manera oportuna.

#### ■ Garantía de calidad de los servicios

La calidad de los servicios de salud se promoverá a través de la puesta en marcha de instrumentos de análisis del estado sanitario y evaluación de la prestación de los servicios, así como de mecanismos que contribuyan a la mejor formación de los recursos humanos y a elevar la capacidad de innovación e investigación del sector.

Cada una de las instituciones del sistema deberá contar con comités internos de garantía de calidad como herramienta fundamental para su continuo mejoramiento, así como con sistemas permanentes de capacitación de su personal, encaminado a fomentar una cultura de la calidad basada en el

compromiso de todos los actores con el mejoramiento continuo de los servicios a las personas. También se implantará un sistema de acreditación para las IPS del sistema de seguridad social.

El control de calidad de los medicamentos será parte fundamental del sistema de garantía de calidad y corresponderá su aplicación al INSTITUTO DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS, INVIMA. Por su parte, el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, ICONTEC, establecerán normas de calidad para los equipos e instrumentos médico-quirúrgicos que se utilicen en el país.

La Superintendencia Nacional de Salud creará el SISTEMA DE GARANTÍA DE CALIDAD y vigilará el cumplimiento de las normas establecidas para las instituciones del sistema de seguridad social: EPS e IPS. Para esto diseñará y aplicará los mecanismos de vigilancia y control que garanticen la financiación y la correcta aplicación de los recursos del sistema, así como la calidad de la prestación de los servicios. Con base en indicadores de control de gestión, calidad de los servicios y satisfacción del usuario, establecerá controles objetivos que aseguren la calidad de la atención.

El Ministerio de Salud desarrollará un modelo mínimo de auditoría médica cuyo objetivo sea la evaluación sistemática y objetiva de la atención clínica y los protocolos mínimos o guías de atención integral, que hagan posible el análisis del cumplimiento de los procedimientos normalizados.

El gobierno conformará una MISIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA EDUCACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD y la correspondencia entre el perfil profesional y las realidades epidemiológicas del país. Esta misión formulará recomendaciones que sirvan como base para las modificaciones curriculares, así como los requerimientos para la acreditación de los distintos programas. De la misma manera, el Ministerio de Salud diseñará y difundirá instrumentos que permitan una mejor selección de los profesionales que se vinculen a las instituciones prestadoras de servicios, así como su permanente evaluación y la formulación de planes de mejoramiento de los recursos humanos.

#### ■ Ciencia y tecnología para la salud

En asocio con el sistema nacional de ciencia y tecnología, el Ministerio de Salud promoverá y apoyará la investigación básica y aplicada en áreas que permitan mejorar el diagnóstico y la atención en salud, el desarrollo de la tecnología adecuada para el sector y su articulación con los avances y aplicaciones del conocimiento a nivel internacional. De igual manera, se desarrollarán programas de investigación y recopilación de la medicina tradicional.

A través del sistema de ciencia y tecnología y con el apoyo del Ministerio de Salud, se incentivará con becas y créditos educativos a profesionales sobresalientes en el campo de la investigación básica y aplicada en el sector de la salud. El ICETEX apoyará la formación de pos- grado en el país y en el exterior mediante créditos condonables.

### **B. Programas para la niñez**

El bienestar de la niñez constituye una de las metas fundamentales del desarrollo nacional. La Carta Política reconoce los derechos de los niños y establece que éstos prevalecen sobre los derechos de los demás; sin embargo, aún miles de ellos carecen de las oportunidades para hacerlos efectivos: no disponen del conjunto de bienes y garantías fundamentales necesario para vivir dignamente, están marginados de los procesos de participación social y no cuentan con referentes sociales e institucionales que los desafíen a utilizar su creatividad en proyectos colectivos que beneficien a la sociedad.

Teniendo en cuenta que los niños y niñas de hoy serán los ciudadanos colombianos del mañana y que en ellos se fundamenta el verdadero cambio de la sociedad, el gobierno nacional se propone crear una cultura en favor de la niñez que, reconociendo las diferencias y la diversidad de la población más joven, comprometa a las instituciones y a los diferentes sectores de la sociedad con su supervivencia, desarrollo, protección y participación, para satisfacer sus necesidades humanas básicas, lograr su desarrollo armónico e integral y aprovechar al máximo su potencial. Este objetivo se logrará a través de: a) movilización en torno a la niñez; b) programas de protección, desarrollo y bienestar; c) programas especiales para menores en situación irregular; y d) desarrollo institucional. El conjunto de acciones para la niñez durante el cuatrienio tiene un costo total de dos billones de pesos (cuadro 5.3).

#### ■ Movilización en torno a la niñez

El gobierno nacional y las administraciones territoriales promoverán la creación de una conciencia social y comunitaria que beneficie a los niños, al generar actitudes y comportamientos de respeto, igualdad y equidad de género, valoración y protección de los menores en la familia y la comunidad, dando especial importancia a la participación de los niños y jóvenes como actores del desarrollo social.

### CUADRO 5.3

PROGRAMAS DE NIÑEZ. RECURSOS PERIODO 1995-1998 (Millones de pesos de 1994)

(millones \$ 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	TOTAL
<b>I. PROGRAMAS NUEVOS</b>	<b>82359</b>	<b>133984</b>	<b>159186</b>	<b>193096</b>	<b>568625</b>
1. Movilización en torno a la niñez 1/	2045	3406	3343	1238	10032
2. Protección, desarrollo y bienestar 1/ 2/	54025	81416	101034	126398	362873
3. Programas especiales para menores en situación irregular	25027	47717	53420	64018	190182
4. Desarrollo Institucional	1261	1444	1389	1441	5535
<b>II. HOGARES DE BIENESTAR Y OTROS PROGRAMAS DIRIGIDOS A INFANCIA</b>	<b>227018</b>	<b>269569</b>	<b>327626</b>	<b>419723</b>	<b>1243936</b>
1. Hogares de Bienestar 3/	181367	215656	262102	335780	994905
2. Otros Programas 4/	45651	53914	65524	83943	249032
<b>TOTAL INVERSION NIÑEZ</b>	<b>309377</b>	<b>403553</b>	<b>486812</b>	<b>612819</b>	<b>1812561</b>
% PIB	0,54	0,67	0,79	0,93	0,74
<b>TOTAL FUNCIONAMIENTO</b>	<b>51945</b>	<b>51945</b>	<b>51945</b>	<b>51945</b>	<b>207780</b>
% PIB	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
<b>TOTAL PROGRAMAS NIÑEZ</b>	<b>361322</b>	<b>455498</b>	<b>538757</b>	<b>664764</b>	<b>2020341</b>
% PIB	0,63	0,76	0,87	1,01	0,83

1/ Incluye recursos territoriales.

2/ No incluye la atención en salud a las madres y menores de un año del Programa Pami.

3/ Programas de Prevención.

4/ Programas de Protección.

A través de los medios masivos y alternativos de comunicación se informará y motivará a la ciudadanía para que se comprometa con el mejoramiento de los procesos de socialización y con el logro de niveles de bienestar más elevados para la niñez, a la vez que prevenga la existencia de menores en situación irregular. Se convocará la participación de la comunidad, en especial de los padres de familia, para el ejercicio de la veeduría ciudadana como control de la gestión pública en favor de la infancia.

El gobierno también promoverá el desarrollo del conocimiento científico y colectivo sobre la niñez, por medio del sistema nacional de ciencia y tecnología. Mejorará los registros institucionales, con especial atención en las estadísticas de nacimientos, los registros de morbimortalidad infantil, la información sobre el acceso y permanencia en el sistema educativo, y la información relacionada con los derechos cívicos de los niños y niñas. Incluirá, además, módulos sobre el tema en las encuestas socioeconómicas y a través de las entidades del SISTEMA DE BIENESTAR FAMILIAR, impulsará la realización de estudios sobre los niños en situación irregular, así como la identificación de modelos para su óptima intervención.

#### ■ Protección, desarrollo y bienestar de la niñez

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, entregará complemento nutricional a mujeres gestantes y lactantes, y a sus hijos entre los 6y 24 meses. Se fortalecerán las acciones de educación en salud orientadas a disminuir la morbimortalidad materna, perinatal e infantil, regular la fecundidad, prevenir el embarazo precoz e impulsar la lactancia materna y la participación del padre en la crianza. Estas acciones cubrirán a 630 mil personas y se complementarán con las del PROGRAMA DE ATENCIÓN MATERNO-INFANTIL, PAMI.

Para mejorar la calidad de la atención en los HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR, que atienden 890 mil niños, se aumentará, como parte de los programas de la Red de Solidaridad Social, la ración alimenticia hasta satisfacer, en los próximos cuatro años, el 100% de sus necesidades nutricionales. Las instituciones de salud y el ICBF evaluarán periódica mente el estado de salud de los niños, así como su crecimiento y desarrollo, remitiéndolos en caso necesario a las entidades competentes. Con el sector educativo se realizarán acciones para estimular el desarrollo psicoafectivo y social de los menores, al vincular estudiantes de carreras relacionadas con el desarrollo infantil y vigías de la salud de los colegios. Para mejorar las condiciones sanitarias y evitar el hacinamiento en los hogares comunitarios, se adecuará la infraestructura física de 2.844 hogares comunitarios múltiples, que funcionarán en instalaciones comunitarias, preferencialmente con parques o espacios libres para la recreación de los niños. Además, a 140 mil niños en edad preescolar del área rural, no atendidos en hogares comunitarios, se les brindará un subsidio alimentario.

Para el mejor estado nutricional de un millón de escolares se suministrará un refrigerio reforzado, como complemento alimenticio que aporte el 20% de sus requerimientos nutricionales.

#### ■ Programas especiales para menores en situación irregular



El ICBF, el Ministerio de Salud y las demás instituciones responsables de la prevención y protección de menores maltratados o abusados sexualmente, que ascienden en la actualidad a cerca de 850 mil, integrarán una red de servicios con el fin de identificarlos y darles atención oportuna. El ICBF ampliará sus servicios de recepción de menores en emergencia, conformará equipos interdisciplinarios de apoyo para los DEFENSORES DE FAMILIA e impulsará a los municipios para la creación y fortalecimiento de las COMISARÍAS DE FAMILIA.

Para desestimular el trabajo de 500 mil menores de catorce años, el sector educativo promoverá su escolarización; esta acción se reforzará con el otorgamiento de subsidios a mujeres jefes de hogar con hijos en la educación básica. El Ministerio de Trabajo y el ICBF efectuarán una búsqueda activa de menores que realizan trabajos de alto riesgo, y vigilarán el cumplimiento de la legislación; con los entes territoriales, impulsarán planes alternativos para modificar su actividad laboral.

El ICBF atenderá integralmente a quince mil menores de la calle, al fortalecer los programas de medio abierto y medio institucional, pro mocionar la adopción y crianza en hogares sustitutos, e impulsar su reinserción al medio familiar y comunitario.

Para la rehabilitación de 14.500 jóvenes infractores, el ICBF coordinará la realización de acciones educativas, de capacitación laboral y de seguimiento, y promoverá la cofinanciación para cubrir temporalmente los gastos de los jóvenes recién rehabilitados que no tengan recursos para vivir autónomamente. El Ministerio de Justicia reforzará los equipos interdisciplinarios de los despachos judiciales, impulsará la atención judicial permanente al menor infractor, notificará su detención a la Defensoría del Pueblo y evitará su institucionalización innecesaria.

El PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL a las personas víctimas y desplazadas por la violencia dará prioridad a la atención de los menores de edad.

La legislación relacionada con todas las categorías de menores en situación irregular será revisada por el ministerio público y el ICBF, los que promoverán los ajustes necesarios y velarán por su estricto cumplimiento.

#### ■ Desarrollo institucional

Se redefinirán las competencias del sistema nacional de bienestar familiar, al comprometer política, técnica y financieramente a las administraciones territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a esta población, y promover su inclusión en los planes territoriales de desarrollo. Por otra parte, el ICBF impulsará los ajustes institucionales requeridos para cumplir con sus funciones a nivel territorial; especialmente realizará modificaciones administrativas, mejorará su capacidad de dirección, evaluación y asistencia técnica a los municipios, y desarrollará instrumentos para elevar el nivel de recaudo y las fuentes de financiación.

### C. Tercera edad

Las personas de la tercera edad, en especial aquellas que se encuentran en condiciones de pobreza, constituyen uno de los grupos más vulnerables de la población. Para mejorar sus condiciones de vida, serán beneficiadas con acciones que les permitan el acceso a servicios en salud, protección, vivienda y pensiones. El desarrollo de estas acciones deberá ser una responsabilidad compartida del Estado, la sociedad civil y la comunidad.

Los programas para la tercera edad estarán encaminados a vincular esta población al sistema de seguridad social, promover la generación de una oferta local de servicios y crear una actitud de reconocimiento positivo de la vejez.

A través del PROGRAMA DE AUXILIO PARA ANCIANOS INDIGENTES *Revivir* de la Red de Solidaridad Social, se apoyará a 240 mil ancianos indigentes. Este programa será complementado con planes de atención que pondrán en marcha los municipios. Serán beneficiarios los ancianos que, por cumplir los requisitos definidos en la Ley 100 de 1993, se encuentren en condiciones de pobreza o indigencia. La administración y ejecución del programa serán responsabilidad de los municipios y distritos, que podrán llevar a cabo la administración directamente o a través de una entidad promotora (organizaciones no gubernamentales o entidades especializadas).

Como complemento a *Revivir*, se desarrollarán acciones que permitan mejorar las condiciones de salud, nutrición, protección y vivienda de los beneficiarios del programa. Los municipios prestarán servicios diurnos de atención a los ancianos indigentes, a través de los cuales se garantizará soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales. El programa se desarrollará en las viviendas o en espacios comunitarios existentes en los barrios. Será apoyado por el ICBF y el PROGRAMA DE EMPLEO URBANO DE EMERGENCIA, así como con recursos del sistema de cofinanciación. Se podrán contratar actividades con organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

Los ancianos pobres serán beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud. Los hogares en los cuales residan estos ancianos tendrán preferencia para acceder a los subsidios de los programas que hacen parte de la política de vivienda social.

Para mejorar el bienestar de los pensionados, el Ministerio de Trabajo expedirá las normas necesarias para hacer efectiva su afiliación a las cajas de compensación<sup>4</sup>. Los pensionados se afiliarán voluntariamente con el 2% de su mesada a la caja que escojan. La afiliación se hará a través de las entidades pagadoras de pensiones o de las asociaciones de pensionados y los ancianos tendrán derecho a todos los servicios de las cajas, con excepción del subsidio monetario.

Se continuará apoyando el cambio hacia una nueva perspectiva del envejecimiento, con proyectos que fomenten y fortalezcan nuevas relaciones del viejo con la familia, y promuevan en la comunidad

---

<sup>4</sup> Ley 71 de 1988 y Decreto 784 de 1989.

y en la sociedad una imagen positiva del envejecimiento. Así mismo, se desarrollarán estrategias de tipo masivo que apoyen el cambio de imagen del viejo.

Con el fin de garantizar que la población más pobre y con dificultades de inserción en el mercado de trabajo cuente con una pensión cuando llegue a la tercera edad, se pondrá en marcha el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. Se otorgarán subsidios a más de 350 mil trabajadores del sector informal, tanto urbanos como rurales, a los trabajadores discapacitados y a las madres comunitarias que estén afiliados al régimen general de seguridad social en salud y demuestren un nivel de ingreso máximo de un salario mínimo.

Entre 1995 y 1998 el fondo de solidaridad pensional contará con cerca de 190 mil millones de pesos (cuadro 5.4). Será financiado con el 1% de la nómina de los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos, una contrapartida al menos igual por parte del presupuesto nacional, los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o los recursos que aporten agremiaciones o federaciones para beneficio de sus afiliados y las apropiaciones del presupuesto nacional para el subsidio a los aportes de los trabajadores del servicio doméstico.

El subsidio se otorgará por un período máximo, continuo o discontinuo de cinco años para los trabajadores urbanos y de diez años para los trabajadores rurales, los discapacitados y las madres comunitarias mientras ellas ejerzan esta actividad.

#### CUADRO 5.4

##### INGRESOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL TOTAL NACIONAL (Millones de pesos de 1994)

Concepto	1995	1996	1997	1998	Total 1995-1998
Aportes de trabajadores	23.863	24.608	25.839	27.130	101.440
Aportes del gobierno	14.567	23.863	24.608	25.839	88.877
<b>TOTAL</b>	<b>38.430</b>	<b>48.471</b>	<b>50.447</b>	<b>52.969</b>	<b>190.317</b>

#### Notas:

- Para los años 95 a 98 se supuso una tasa de crecimiento de la cobertura del 5% anual de los cotizantes del régimen contributivo de la seguridad social.
- El cálculo de ingresos del FSP no incluye rendimientos financieros
- .-El cálculo de ingresos del FSP no incluye aportes de Ley 11/88- Servicio doméstico.
- El cálculo de ingresos del FSP podría incluir recursos de entidades territoriales y otros aportes, donaciones y multas.

#### D. Prevención y atención a la discapacidad

La política de prevención y atención a la población discapacitada tiene como objetivos fundamentales el mejoramiento de la calidad de vida de esta población y el logro de su integración social y económica. Para ello, se pondrán en marcha acciones en educación, salud y trabajo.

Los programas educativos son el mecanismo más efectivo para la integración de las personas discapacitadas. El gobierno promoverá la integración de la población discapacitada a las aulas regulares en establecimientos educativos que organicen, directamente o por convenio con entidades gubernamentales y no gubernamentales, las acciones pedagógicas necesarias para integrar académica y socialmente a los discapacitados, en el marco de su PEI. Además, cofinanciará los costos educativos de las personas de cinco a quince años discapacitadas pobres que asistan a instituciones educativas especializadas de carácter privado.

El Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional para Ciegos, INCI, y el Instituto Nacional para Sordos, INSOR, orientará sus recursos de inversión prioritariamente al desarrollo de metodologías y mecanismos de asistencia técnica y capacitación, en sus respectivos campos de especialización, dirigidos al mejoramiento de la atención educativa de la población discapacitada. Por otra parte, junto con el ICFES, facilitará a los discapacitados la presentación de exámenes de Estado y, con el ICETEX, promoverá el acceso a créditos educativos y becas para las personas discapacitadas.

En el área de recreación, Coldeportes promoverá y dará apoyo financiero a las entidades territoriales para el desarrollo de programas de recreación y deporte dirigidos a la población discapacitada.

Muchas de las discapacidades pueden evitarse. Para ello el Ministerio de Salud, en los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, dará especial atención a la disminución de la discapacidad o a la probabilidad de su ocurrencia. Dichos programas se realizarán a través del PAB y el PAMI de la Red de Solidaridad Social.

Igualmente, los discapacitados pobres serán beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud y el gobierno nacional buscará la ampliación de los beneficios incluidos en los POS, para que los discapacitados tengan acceso a tratamiento y rehabilitación.

Así mismo, los trabajadores discapacitados en situación de pobreza que se encuentren afiliados a la seguridad social en salud tendrán acceso durante un período máximo de diez años a un subsidio del 70% de su cotización al régimen general de pensiones, a través del fondo de solidaridad pensional, y los discapacitados que se encuentren en situación de indigencia y sean mayores de 50 años tendrán acceso al programa Revivir de la Red de Solidaridad Social.

El gobierno nacional apoyará iniciativas legislativas que incentiven la vinculación laboral de personas con limitaciones, y a través del Sena realizará acciones de promoción de sus cursos de formación profesional entre ellos. Así mismo, los discapacitados pobres que se encuentren desempleados serán beneficiarios del PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO CON SUBSIDIO AL DESEMPLEO.

Con el fin de motivar a las entidades territoriales al desarrollo de proyectos urbanísticos que faciliten el transporte y el acceso de los discapacitados a los espacios físicos e instalaciones públicas, el Ministerio de Transporte y el Viceministerio de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo, con el apoyo de la vicepresidencia de la república, promoverán la divulgación de las normas vigentes sobre diseño urbano y transporte, y el desarrollo de proyectos locales de vivienda y diseño urbano que beneficien a la población discapacitada.

Como complemento a estas acciones se apoyará la investigación conducente al desarrollo, adaptación y difusión de tecnologías apropiadas; se desarrollarán sistemas de información que permitan contar con diagnósticos actualizados e indicadores para el seguimiento de los programas en beneficio de los discapacitados, así como se realizarán campañas masivas que contribuyan a crear una cultura de respeto y apoyo a las personas con discapacidad.

La atención a la población discapacitada se desarrollará en el marco de la estructura institucional vigente, con la coordinación de la vicepresidencia de la república, y contará con el apoyo del COMITÉ CONSULTIVO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD y grupos de enlace sectorial.

#### **E. Cajas de compensación**

En Colombia funcionan 67 cajas de compensación familiar que constituyen un instrumento esencial de protección y solidaridad para los trabajadores más pobres del sector formal de la economía nacional. Éstas desarrollan programas de salud, vivienda social, nutrición, educación, recreación, apoyo a microempresas y subsidio monetario.

La política nacional en este sector se orientará hacia el fortalecimiento de los mecanismos redistributivos del sistema, la mayor integración de las acciones de las cajas con los programas nacionales de desarrollo social, la ampliación de la cobertura y el logro de la mayor eficiencia en la operación de las cajas, especialmente en los servicios orientados a los trabajadores de menor ingreso y sus familias.

Con el fin de fortalecer los mecanismos redistributivos, se regularán los subsidios aplicados a las tarifas de los programas que desarrollan las cajas de compensación, con el fin de que otorguen mayores beneficios a los trabajadores de bajos ingresos y sus familias.

Se fomentará una mayor integración de las cajas con las políticas nacionales de desarrollo, especialmente fortaleciendo sus programas de salud, apoyo a la microempresa, vivienda social y capacitación. Además, como parte del sistema integral de seguridad social, las cajas de compensación podrán ofrecer el POS y planes complementarios que cubran tanto al afiliado como a su familia.

La cobertura de las cajas se ampliará en número de afiliados y se evaluarán esquemas y propuestas para extenderlas a un mayor número de municipios. Con este fin se impulsarán los mecanismos para que los trabajadores del sector informal, microempresarios y pensionados se afilien al sistema con

cotizaciones y beneficios parciales, y se ampliarán gradualmente los servicios y la cobertura de la Caja de Compensación Familiar Campesina.

Por último, la Superintendencia de Subsidio Familiar fortalecerá su acción de vigilancia, para que las cajas ejecuten oportuna y efectivamente sus recursos.

### III. HÁBITAT, DESARROLLO URBANO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

El mejoramiento del nivel de vida de la población está estrechamente relacionado con las condiciones del hábitat en que se desenvuelven sus actividades cotidianas. Para mejorar el hábitat de las mujeres y los hombres más pobres, caracterizado por la subnormalidad de los barrios donde residen, se emprenderán, de manera simultánea e integral, cuatro estrategias que enfrentarán directamente las principales expresiones de la subnormalidad: hacinamiento, deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento social e insuficiente cobertura de los servicios públicos. Estas estrategias se desarrollarán articulada mente con el esfuerzo conjunto de la nación, las entidades territoriales y el sector privado.

La política de vivienda social urbana, más allá de la simple construcción aislada de nuevas viviendas, propende al mejoramiento integral del barrio, al garantizar que las casas sean de buena calidad, cuenten con los servicios públicos básicos y tengan el equipamiento social y la infraestructura física adecuados. El plan de agua, a su vez, está orientado a incrementar de manera significativa el número de viviendas con acueducto y alcantarillado, mejorando la calidad del agua suministrada y haciendo uso eficiente y racional del recurso hídrico. Por su parte, la política de apoyo al desarrollo de las ciudades tiene el propósito de obtener un mayor impacto de las acciones del Estado, contribuyendo al mejoramiento de la gestión y la planificación, para que el crecimiento de los asentamientos y su equipamiento se realicen de acuerdo con las particularidades y necesidades de cada ciudad. Por último, para garantizar que las anteriores acciones redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, se prestará especial atención a la prevención y atención de desastres y la rehabilitación de zonas subnormales.

#### A. Política de vivienda social urbana

La POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA focaliza el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres y vulnerables de la población, lo integra a la Red de Solidaridad Social y lo articula a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado, y mejorar las condiciones de vida de los colombianos más pobres.

Los objetivos de la nueva política son: a) realizar 606 mil soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, el 72% de las cuales estará destinado a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos; 500 mil de estas soluciones contarán con subsidios directos y el resto con programas especiales de crédito; con este programa, se estima que el déficit de vivienda social urbana se

reducirá en cerca del 43%; b) debido a los programas complementarios de entorno, el número de familias beneficiadas será de 1.123.000; c) impulsar la participación municipal y comunitaria en la ejecución del programa; y d) promover procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social, utilizando los instrumentos definidos por la Ley 9a. de 1989.

#### ■ Componente integrado en la Red de Solidaridad Social

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA Y EL ENTORNO se focaliza en asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza, donde el problema central es la calidad de la vivienda. Se apoya en el subsidio otorgado por el INURBE y se complementa con recursos de los municipios, de los fondos de cofinanciación y de la Red de Solidaridad Social. Se adjudicarán 258.500 subsidios y el municipio, con el apoyo de los fondos, tendrá a su cargo las obras de acceso al asentamiento, las redes de servicios públicos, grandes obras de mitigación de riesgos y proyectos dirigidos a la adecuación de zonas verdes y demás elementos del espacio público.

EL PROGRAMA DE VIVIENDA NUEVA incluye viviendas mínimas o unidades básicas. Para lotes con servicios, la nación sólo apoyará proyectos que contemplen los instrumentos de la reforma urbana. Se realizarán 158 mil soluciones de vivienda nueva, apoyadas con subsidio para familias de menos de dos salarios mínimos de ingreso.

#### ■ Componente no cubierto por la Red de Solidaridad Social

Las acciones previstas se dirigen a atender el déficit cuantitativo de vivienda de los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales mensuales. Con el apoyo del crédito, se realizarán 190 mil soluciones, de las cuales 84 mil se financiarán parcialmente con el subsidio familiar de vivienda.

#### ■ Gestión de proyectos y asignación de recursos

El municipio es la instancia que promueve la iniciativa del proceso, identifica y formula los proyectos de mejoramiento, con la participación de la comunidad. El Ministerio de Desarrollo Económico estimulará la acción de los municipios y comunidades, y promoverá la gestión de las ONG y de entidades particulares de reconocida experiencia en programas de este tipo.

Con el objeto de simplificar el procedimiento de asignación de recursos, se hará un convenio entre los fondos de cofinanciación e INURBE para que se realice el estudio conjunto de los proyectos que prevean participación de los primeros, dando prioridad a los proyectos de mejoramiento de la vivienda y el entorno.

#### ■ Recursos para el programa y esquema institucional

Los recursos para el PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA provendrán del INURBE, la Caja de Vivienda Militar, las cajas de compensación y los municipios. Los fondos de cofinanciación y la Red de Solidaridad Social aportarán recursos para el programa de mejoramiento del entorno. Además, se contará con los créditos dirigidos a la población con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, otorgados a través del Fondo Nacional de Ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda, y los sectores bancario y cooperativo.

Entre 1994 y 1998 se invertirán 2,5 billones de pesos: un billón de pesos no reembolsables, de los cuales el 82% se destinará a la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El 61 % de los recursos no reembolsables provendrá de la nación, el 11% de las cajas de compensación, el 16% de los municipios y el 12% de crédito de la Findeter (cuadro 5.5).

### CUADRO 5.5

HÁBITAT. POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA Y POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO  
Fuentes y usos 1995-1998  
(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
<b>A. VIVIENDA SOCIAL URBANA</b>					
<b>1. Usos</b>					
<b>Red de Solidaridad</b>	<b>173.642</b>	<b>198.635</b>	<b>212.607</b>	<b>232.193</b>	<b>817.077</b>
- Mejoramiento de Vivienda y Entorno	117.503	144.045	151.895	159.955	573.398
- Subsidios Inurbe	49.003	51.146	53.703	56.388	210.240
- Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de Infraestructura Urbana	18.268	22.573	24.352	26.033	91.226
- Fondo de Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Aporte municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Crédito Findeter	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Vivienda Nueva	56.139	54.590	60.712	72.238	243.679
- Subsidios Inurbe	17.073	18.112	22.096	26.957	84.238
- Aporte municipios	6.829	7.245	8.838	10.783	33.695
- Subsidios Cajas de Compensación	8.125	8.206	8.288	8.371	32.990
- Caja de Vivienda Militar	24.112	21.027	21.490	26.127	92.756
<b>Otra Vivienda Social Subsidiada</b>	<b>41.147</b>	<b>42.694</b>	<b>45.677</b>	<b>49.124</b>	<b>178.642</b>
- Subsidios Inurbe	10.503	12.786	13.426	14.097	50.812
- Subsidios Cajas de Compensación	18.958	19.148	19.339	19.533	76.978
- Caja de Vivienda Militar	11.686	10.760	12.912	15.494	50.852
<b>Vivienda Social con crédito</b>	<b>372.887</b>	<b>359.547</b>	<b>376.595</b>	<b>394.451</b>	<b>1.503.480</b>
- Fondo Nacional del Ahorro	103.000	104.291	108.576	113.031	428.898
- Corporaciones de Ahorro	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros*	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
<b>Total</b>	<b>587.676</b>	<b>600.876</b>	<b>634.879</b>	<b>675.768</b>	<b>2.499.199</b>
<b>2. Fuentes</b>					
<b>Aportes Nacionales</b>	<b>135.211</b>	<b>142.798</b>	<b>154.691</b>	<b>172.146</b>	<b>604.846</b>
- Inurbe	76.579	82.044	89.225	97.442	345.290
- Fondo Infraestructura Urbana	18.268	22.573	24.352	26.033	91.226
- Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Caja de Vivienda Militar	35.798	31.787	34.402	41.621	143.608
<b>Crédito</b>	<b>395.720</b>	<b>391.513</b>	<b>410.159</b>	<b>429.693</b>	<b>1.627.085</b>
- Fondo Nacional del Ahorro	103.000	104.291	108.576	113.031	428.898
- Crédito Findeter a municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Corporaciones de Ahorro y Vivienda	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros*	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
Aportes municipales	29.662	39.211	42.402	46.025	157.300
Cajas de Compensación	27.083	27.354	27.627	27.904	109.968
<b>Total</b>	<b>587.676</b>	<b>600.876</b>	<b>634.879</b>	<b>675.768</b>	<b>2.499.199</b>
<b>B. POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO</b>					
FNA	170	0	0	0	170
Inurbe	600	600	600	600	2.400
Ministerio de Desarrollo	470	615	615	616	2.316
<b>Total</b>	<b>1.240</b>	<b>1.215</b>	<b>1.215</b>	<b>1.216</b>	<b>4.886</b>
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>588.916</b>	<b>602.091</b>	<b>636.094</b>	<b>676.984</b>	<b>2.504.085</b>

\* Incluye créditos de cooperativas para vivienda social urbana. El año 1995 incluye recursos del Inurbe para crédito por 26.789 millones de pesos (pesos de 1994)

para parte integral del sistema nacional de compensación, apoyándose en los departamentos y las unidades departamentales de cofinanciación para la realización de las operaciones que involucran a las entidades territoriales.



Para que el INURBE pueda cumplir eficientemente las funciones en el marco de la nueva política de vivienda social urbana, es necesario que esté separado definitivamente de las operaciones que heredó del Instituto de Crédito Territorial, ICT. Con tal propósito, el gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de ley para liquidar definitivamente el ICT, al trasladar las funciones de recaudo de cartera a entidades privadas.

## **B. Plan de agua**

El PLAN DE AGUA se ejecutará bajo el esquema de la responsabilidad local en la gestión de los servicios, fortaleciendo el papel de la nación en la planeación, regulación y vigilancia. En este marco, el plan busca: a) alcanzar coberturas totales promedio de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado en 1998, beneficiando adicionalmente a 6,8 millones de habitantes con agua potable y 6,7 millones con sistemas de disposición de aguas residuales; b) elevar la calidad del agua suministrada para la totalidad de los habitantes con servicio y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas; y c) consolidar el proceso de modernización institucional del sector.

### ■ Ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad

La ampliación y mejoramiento de la calidad del servicio de acueducto y alcantarillado es responsabilidad de los municipios. Para el logro de las metas, la nación promoverá la formulación y ejecución de más y mejores proyectos que se ajusten al marco técnico e institucional de las políticas sectoriales, para lo cual apoyará a las administraciones locales a través de: a) programas de preinversión para la identificación, evaluación y preparación de proyectos acordes con la política nacional, a través de crédito y cofinanciación de FINDETER y FONADE, y aportes de los CORPES; b) asistencia técnica y capacitación a los prestadores del servicio a nivel local en la preparación y ejecución de proyectos, con la coordinación del Ministerio de Desarrollo, la participación de las entidades territoriales y la vinculación del sector privado, para lo cual se conformará el SISTEMA DE APOYO INTERINSTITUCIONAL A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICA, SAS, y c) financiación de más y mejores proyectos de infraestructura, con el aumento de los recursos de crédito de Findeter y no reembolsables a través de los FONDOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA y el DRI.

Como complemento al aumento de coberturas, se realizarán inversiones que mejoren la calidad integral del servicio, al garantizar un servicio pleno, eficiente y confiable de agua potable y de disposición de aguas residuales. Para ello se impulsarán los siguientes programas: a) mejoramiento de la calidad del agua, para que en 1998 el 100% de los usuarios de las zonas urbanas y el 70% en área rural, con servicio de acueducto, reciban agua apta para el consumo humano; b) confiabilidad y control de pérdidas de agua, mediante la rehabilitación y optimización de los sistemas, reduciendo el agua no contabilizada del 50% en 1994 al 33% en 1998; para esto, la asignación de recursos de crédito y cofinanciación se condicionará a que los proyectos incluyan la macro y micromedición, control de conexiones clandestinas masivas y de fu gas, y optimización y renovación de redes; c) protección de cuencas y uso racional del agua, para garantizar la recuperación y mantenimiento de

la productividad de los sistemas hídricos con acciones desarrolladas en el marco del PROGRAMA MEJOR AGUA de la POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL; así mismo, para promover el uso racional del agua, este programa será complementado con el fomento al uso de utensilios de bajo consumo; y d) saneamiento ambiental, para reducir la generación de efectos negativos en los cuerpos de agua receptores a través del apoyo técnico y financiero de la nación a proyectos en grandes ciudades.

En el marco del programa de ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad se promoverá la INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO en el sector de agua potable y saneamiento básico, mediante las siguientes acciones: a) uso de tecnologías apropiadas, a través del apoyo a la investigación orientada a garantizar la optimización y el uso de tecnologías adecuadas para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en zonas dispersas, en el tratamiento de agua para consumo humano y la optimización de procesos de tratamiento de aguas residuales; b) aprovechamiento y manejo integrado de las aguas subterráneas, por medio de la exploración y cuantificación de las fuentes en 70 mil km este programa será coordinado por INGEOMINAS y contará con la participación de las universidades y del Ministerio del Medio Ambiente.

#### ■ Modernización institucional

La ejecución del plan exige la consolidación institucional y modernización del sector, basada en la descentralización, especialización funcional, promoción de la competencia y participación del sector privado en la gestión de los servicios. Con este fin, el gobierno nacional creará un marco tarifario que refleje el costo de los servicios y focalice los subsidios en la población más pobre; definirá los criterios de evaluación de las empresas que prestan el servicio para el seguimiento estricto de sus planes de gestión; dará asistencia técnica a los prestadores del servicio para su modernización, definiendo reglas que permitan la vinculación del sector privado; y diseñará el plan estratégico del sector para orientar su desarrollo integral en el largo plazo.

Las funciones de planificación y normalización serán obligación del Ministerio de Desarrollo; la regulación y promoción de la competencia será responsabilidad de la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE; y las actividades de vigilancia y control estarán a cargo de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

#### ■ Esquema financiero

Los requerimientos financieros para la ejecución del plan ascienden a 1,83 billones de pesos de 1994, de los cuales 97% se dedicarán a los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios. La nación asignará 443 mil millones de pesos como recursos no reembolsables de los fondos de cofinanciación para la infraestructura urbana, DRI y aportes del presupuesto nacional al Ministerio de Desarrollo Económico, 322 mil millones de pesos así como crédito a través de FINDETER y FONADE. Las transferencias de Ley 60 de 1993 con destinación exclusiva al sector de agua potable representarán 347 mil millones de pesos. Además, 405 mil millones provendrán de generación interna de las empresas y 227 mil millones de pesos de crédito externo directo a las grandes ciudades. Por último, 76 mil millones corresponden a la participación

del sector privado en inversiones de planes específicos, principalmente en Santafé de Bogotá y Cartagena (cuadro 5.6).

Para lograr un desarrollo adecuado de los proyectos y garantizar su financiación, el sistema nacional de cofinanciación podrá requerir la contratación de créditos con Findeter como requisito para la asignación de recursos de cofinanciación, cuando lo estime necesario. Así mismo, para lograr que el crédito a los municipios sea realmente un apoyo financiero acorde con los períodos de maduración de las inversiones de acueducto y alcantarillado, se diseñarán mecanismos de financiación de largo plazo.

### **C. Política de apoyo al desarrollo urbano**

La iniciativa y decidida participación de las ciudades son indispensables para integrar las políticas, complementar los recursos y esfuerzos nacionales y mejorar la calidad de vida de la población. Por ello el gobierno nacional desarrollará estrategias para coordinar las políticas nacionales con las ciudades, fortalecer sus administraciones y lograr un ordenado desarrollo urbano, respetando la autonomía local.

En primer lugar, se fortalecerá la capacidad administrativa de las ciudades, para que cuenten con mecanismos que les permitan definir sus prioridades de desarrollo y articular las estrategias nacionales a las particularidades locales. Para ello, el Ministerio de Desarrollo apoyará las ciudades en el diseño de instrumentos de regulación y normatividad urbana, manejo del suelo, planificación territorial, desarrollo de proyectos de vivienda y entorno, y gestión de servicios públicos, transporte y equipamiento.

Por otra parte, se proveerá a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local: planes de ordenamiento, descentralización dentro de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario local, prestación de servicios públicos, transporte, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio. Esta tarea la coordinará el Ministerio de Desarrollo, con el esquema de TALLERES DE CONSULTA URBANA, para aplicar los principios de concertación y participación regional y local.

Para la planificación urbana y el manejo del suelo se desarrollarán los principales instrumentos establecidos en las leyes de REFORMA URBANA Y ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO, con énfasis en el ordenamiento de la ciudad. El Ministerio de Desarrollo, con apoyo de la cooperación internacional, y en asocio con los municipios, impulsará el desarrollo de proyectos que contemplen la utilización de nuevas modalidades de planeación y gestión del suelo y mejoramiento urbano, que se denominarán macroproyectos urbanos estratégicos.

### **CUADRO 5.6**

HÁBITAT. PLAN DE AGUA

Fuentes y usos 1995-1998

(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	Total
<b>USOS POR PROGRAMA</b>					
<b>I. Ampliación coberturas y mejoramiento de calidad</b>	<b>343.578</b>	<b>441.443</b>	<b>521.042</b>	<b>461.773</b>	<b>1.767.836</b>
<b>A. Más y mejores proyectos</b>	<b>232.612</b>	<b>280.901</b>	<b>362.708</b>	<b>332.624</b>	<b>1.208.845</b>
Preinversión	10.000	11.000	12.000	12.000	45.000
<b>Ampliación de Coberturas</b>	<b>222.212</b>	<b>269.041</b>	<b>349.538</b>	<b>319.354</b>	<b>1.160.145</b>
Grandes ciudades	108.038	86.173	128.476	71.661	394.348
Capitales y mayores de 100.000 habitantes	21.929	47.234	54.066	54.860	178.089
Resto urbano	32.599	48.001	57.709	67.241	205.550
Zona rural	59.646	87.633	109.287	125.592	382.158
Asistencia técnica y capacitación	400	860	1.170	1.270	3.700
<b>B. Calidad integral del servicio</b>	<b>110.616</b>	<b>159.092</b>	<b>157.534</b>	<b>128.049</b>	<b>555.291</b>
Calidad del agua	33.696	42.879	51.307	44.383	172.265
Confiabilidad y Control de Pérdidas	42.149	58.176	41.246	31.020	172.591
Saneamiento ambiental	34.771	58.037	64.981	52.646	210.435
<b>C. Investigación y desarrollo tecnológico</b>	<b>350</b>	<b>1.450</b>	<b>800</b>	<b>1.100</b>	<b>3.700</b>
Aguas subterráneas	100	1.200	700	1.000	3.000
Tecnologías de tratamiento	250	250	100	100	700
<b>II. Modernización institucional</b>	<b>15.950</b>	<b>16.353</b>	<b>16.530</b>	<b>16.430</b>	<b>65.263</b>
A. Ajuste a entidades territoriales	13.750	13.713	13.700	13.700	54.863
B. Consolidación del nivel central	2.200	2.640	2.830	2.730	10.400
<b>Total Usos</b>	<b>359.528</b>	<b>457.796</b>	<b>537.572</b>	<b>478.203</b>	<b>1.833.099</b>
<b>FUENTES</b>					
<b>Aporte nacional</b>	<b>86.233</b>	<b>118.225</b>	<b>118.162</b>	<b>121.324</b>	<b>443.944</b>
. Fondo de Infraestructura Urbana	44.258	74.612	75.112	76.974	270.956
. Presupuesto Nacional	975	1.513	1.350	1.350	5.188
. Subsidio DRI / Caja Agraria	40.000	40.000	40.000	41.000	161.000
. Ingeominas	100	1.200	700	1.000	3.000
. Crédito externo a la Nación	900	900	1.000	1.000	3.800
<b>Crédito a municipios</b>	<b>123.432</b>	<b>135.053</b>	<b>158.091</b>	<b>133.018</b>	<b>549.594</b>
. Externo a grandes ciudades	57.932	54.603	71.091	43.218	226.844
. Findeter para inversión	56.000	70.000	75.600	78.400	280.000
. Fonade y Findeter para preinversión	9.500	10.450	11.400	11.400	42.750
<b>Recursos de entidades territoriales</b>	<b>132.507</b>	<b>167.737</b>	<b>242.532</b>	<b>220.643</b>	<b>763.419</b>
. Generación Interna de las Empresas	108.019	100.069	128.202	68.883	405.173
. Transferencias de Ley 60/93	23.013	65.720	112.432	146.256	347.421
. Otros aportes*	1.475	1.948	1.898	5.504	10.825
<b>Aportes del sector privado</b>	<b>17.356</b>	<b>36.781</b>	<b>18.787</b>	<b>3.218</b>	<b>76.142</b>
<b>Total Fuentes</b>	<b>359.528</b>	<b>457.796</b>	<b>537.572</b>	<b>478.203</b>	<b>1.833.099</b>

\* Incluye: (i) las contribuciones que las entidades territoriales deben hacer a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 142 de 1994 y el decreto 707 de 1995; (ii) recursos para preinversión de los Corpes y de las entidades territoriales.

Se promoverá la investigación para identificar, analizar y realizar acciones para el manejo específico de los problemas de las ciudades. Como complemento, se diseñará y pondrá en operación un sistema de información que permita disponer de estadísticas sectoriales, indicadores sobre la planificación urbana y de un banco de experiencias sobre administración de las ciudades, con el propósito de generar los instrumentos para orientar, coordinar y evaluar las políticas aplicadas a nivel urbano.

Por último, un requisito fundamental para la ejecución de las políticas en las ciudades es la consolidación de sus finanzas, de manera que puedan complementar las acciones nacionales y orientar el desarrollo local. Los ministerios de Desarrollo y Hacienda, y el Departamento Nacional de

Planeación, elaborarán programas para apoyar técnicamente a los municipios en aspectos como actualización de bases gravables, nivel adecuado de tarifas, utilización de fuentes de ingreso de gran potencial y mejor nivel de eficiencia en el recaudo y administración de tributos.

Para adelantar la ejecución de la POLÍTICA DE APOYO AL DESARROLLO URBANO, se consolidarán tres niveles de coordinación: a nivel interministerial, mediante el cual se articularán las políticas nacionales con el desarrollo urbano; a nivel del Ministerio de Desarrollo, que se responsabilizará de coordinar la ejecución de las acciones de política y realizar la interlocución con las administraciones locales; y a nivel de las ciudades, en la medida en que las acciones descritas requieren la participación activa y directa de los gobiernos locales.

#### **D. Prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas**

Las características geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, el inadecuado manejo ambiental, unido a la localización de asentamientos en zonas de riesgo, hacen que el país sea propenso a ser afectado por inundaciones, deslizamientos, avalanchas y otras catástrofes de origen natural y antrópico; por consiguiente, es necesario consolidar una estrategia para reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de respuesta institucional y tomar las medidas preventivas frente a desastres naturales.

En consecuencia, las acciones del gobierno buscan garantizar un manejo oportuno de los recursos técnicos, administrativos y financieros para la prevención, atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas, así como establecer responsabilidades institucionales que permitan cumplir con los objetivos de las políticas.

Para mejorar las acciones de prevención, es indispensable profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y artificiales, determinar las zonas de riesgo, su grado de vulnerabilidad y formular las medidas para prevenir o mitigar los efectos. Para ello se efectuarán programas de investigación y evaluación de amenazas naturales en sus diferentes aspectos, se elaborará el mapa de riesgos y se impulsará la aplicación de medidas de control, protección y ordenamiento físico, al promover la incorporación de estos componentes en los planes de desarrollo territorial y ordenamiento urbano, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 9 de 1989. De manera complementaria se ampliarán y mejorarán los sistemas de vigilancia y alerta que monitorean el comportamiento de fenómenos sísmicos, volcánicos, tsunamigénicos e hidrometeorológicos. Esta tarea será apoyada por los ministerios de Gobierno y Medio Ambiente, y por las entidades del sistema nacional ambiental.

Para garantizar una respuesta oportuna a la población afectada se aumentará la eficiencia de la capacidad operativa de los organismos de atención de emergencias, mediante la dotación de equipos, mejora miento de las redes de comunicación y de centros de reservas de pro visiones y suministros. Se incrementará la capacidad de acción de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres con programas de capacitación y articulación con las entidades nacionales y territoriales responsables. El FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES contará con la

solvencia financiera que asegure la disponibilidad de recursos para complementar la atención ágil y eficaz de la población afectada por un desastre.

Con el fin de superar las situaciones de desastre, se dará especial énfasis a la rehabilitación de las zonas afectadas. En estos eventos se agilizarán los procesos de formulación de proyectos que involucrarán, con participación de la comunidad y las entidades territoriales, la reconstrucción de vivienda, infraestructura física y equipamiento social, acompañados de programas productivos que aseguren la sostenibilidad de las familias afectadas.

La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es la instancia coordinadora de las actividades anteriores. La investigación y evaluación de amenazas y vulnerabilidad, y la elaboración de mapas de riesgo, contarán con la participación del INGEOMINAS, IDEAM, IGAC y las corporaciones regionales. El Ministerio de Educación y el Sena desarrollarán programas de educación, capacitación e información pública, en coordinación con las entidades territoriales, en tanto que la dirección coordinará, realizará el seguimiento y evaluará, con las entidades responsables, los programas de rehabilitación.

#### IV. POLÍTICA DE EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

La política de EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER busca superar el, hasta ahora, subestimado papel de la mujer y la poca influencia que ha tenido en el desarrollo del país<sup>5</sup>. Los logros alcanzados en educación, salud y participación laboral no han permitido resolver las desigualdades de género, lo cual las hace más vulnerables, obstaculiza su pleno desempeño y propicia que no se reconozca ni valore su trabajo. Dicha subordinación lleva implícita una relación social que en la práctica se traduce en que a la mujer no le son reconocidos ni respetados plenamente sus derechos, lo que se presenta en forma más grave a medida que se desciende en la estratificación social.

La sociedad colombiana empezará a pagar la deuda social con la mujer. Los programas prioritarios estarán orientados a crear una cultura de equidad entre mujeres y hombres, y a brindar atención oportuna a las mujeres más necesitadas. La perspectiva de género estará integrada en las estrategias económicas, sociales y ambientales de *El Salto Social*, para garantizar que la mujer se beneficie de los grandes programas de desarrollo.

La equidad tiene como uno de sus requisitos la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en los espacios formales de la ley y en la vida cotidiana. Por ello, la equidad y participación de la mujer deberá influenciar todos los sectores y espacios de la sociedad, destacando su papel activo en el proceso de desarrollo integral del país y superando el sentido puntual y asistencial de las acciones tradicionales.

---

<sup>5</sup> El Estado colombiano suscribió la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) de las Naciones Unidas.

Para animar el cambio estructural a largo plazo, el Estado promoverá una nueva cultura de equidad de género y desarrollará un plan que contribuya a una nueva ética ciudadana, basada en la igualdad de oportunidades, reconociendo la especificidad de los hombres y las mujeres, y en el respeto a la diferencia. Se realizarán campañas de sensibilización de funcionarios públicos, y a la comunidad en general, sobre la planeación y ejecución de acciones con perspectiva de género.

La mujer trabajadora es sometida a discriminación salarial y su acceso a cargos de poder y decisión es reducido. Por esto, el gobierno promoverá mecanismos e incentivos encaminados a eliminar las diferencias salariales frente a la mujer en igualdad de condiciones. Ninguna mujer podrá ser sometida a acciones discriminatorias en el lugar de trabajo por su condición de género. Se realizarán acciones para promover una visión integral del trabajo y de su relación con la vida familiar.

El gobierno promoverá la discusión, creación y aplicación de los instrumentos legales, jurídicos y culturales necesarios para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, al igual que la violencia y el acoso sexuales contra la mujer. Así mismo, impulsará la modificación del régimen de la sociedad conyugal para que se exija la doble firma en la venta de bienes inmuebles y el fortalecimiento de la estructura institucional para la atención de los problemas de violencia contra la mujer, a través de las COMISARÍAS DE FAMILIA y los JUECES DE PAZ.

Los programas, especialmente dirigidos a mujeres pobres, contemplan la creación y oferta de un paquete integral de servicios, mediante el acceso equitativo al sistema de seguridad social en salud y la atención prioritaria a 153 mil mujeres jefes de hogares pobres, en los programas de la Red de Solidaridad Social; las mujeres se vincularán a los programas de empleo de emergencia; se apoyará a la mujer trabajadora con mayores coberturas y mejor calidad de los servicios de atención a los niños en edad preescolar y escolar. También se impulsarán reformas a la normatividad laboral, haciéndola más compatible con el cuidado y la crianza de los niños.

El presidente, asesorado por la COMISIÓN PRESIDENCIAL ASESORA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, promoverá la institucionalización y sensibilización de la perspectiva de género, mediante la formación de unidades asesoras en los ministerios, las entidades públicas y la sociedad civil.

## V. POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

Los jóvenes representan un gran potencial para el desarrollo presente y futuro del país, por lo cual el Estado asumirá compromisos que hagan posible su efectiva integración a la sociedad.

En general, la población juvenil carece de suficientes oportunidades para su desarrollo. Una gran mayoría de jóvenes están marginados de los procesos educativos y la sociedad no les brinda alternativas para el uso creativo del tiempo libre. La promoción cultural, la recreación y el deporte aún no logran convertirse en instrumentos para su formación integral. Por otra parte, los jóvenes tienen dificultades para entrar al mercado laboral, lo que se refleja en altas tasas de desempleo, que afectan especialmente a aquellos que pertenecen a hogares de bajos ingresos.

Los problemas de salud más frecuentes en la población juvenil están asociados a la violencia y el trauma, sobre todo entre los hombres. Las mujeres son afectadas primordialmente por problemas relacionados con su función reproductiva, en particular las complicaciones del embarazo, el parto y el aborto.

Pese a los esfuerzos realizados desde el nivel nacional para diseñar políticas encaminadas a ayudar a los jóvenes en su proceso de integración a la sociedad, los municipios carecen de programas específicos dirigidos a esta población.

Con el fin de atender las necesidades específicas de los jóvenes, el gobierno y las entidades territoriales, con el apoyo de las ONG, realizarán acciones intersectoriales encaminadas a ampliar su participación en los programas sociales y a ofrecer oportunidades para su desarrollo educativo, laboral, cultural y recreativo.

La coordinación de la política para la juventud será responsabilidad del recién creado Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional. Este viceministerio fomentará la conformación de instancias territoriales que se encarguen de la planeación de las acciones hacia la juventud en su respectivo territorio, del diseño de estrategias y criterios de intervención, así como de la coordinación, ejecución y seguimiento de los programas.

A través de estas instancias se deberán fortalecer los mecanismos de participación y ampliar los espacios reales de actividad de los jóvenes (casas de la juventud, clubes, polideportivos, parques y otros sitios de actividad), teniendo en cuenta en el diseño de estas acciones la perspectiva de género. En coordinación con las entidades respectivas, se ampliará la oferta de servicios para los jóvenes, especialmente en lo relacionado con oportunidades de recreación, turismo y deportes, al impulsar iniciativas como los albergues juveniles y campesinos. Se fomentará, además, su vinculación a actividades de interés social, a través del servicio cívico en diversos campos.

Los jóvenes escolarizados encontrarán espacios de participación en el GOBIERNO ESCOLAR, cuya conformación es obligatoria en todos los establecimientos educativos del país. Se espera, así, impulsar la participación de los jóvenes para que se integren efectivamente a la comunidad educativa.

Los programas de educación sexual y los que se orienten a la prevención de la drogadicción harán parte de los PEI. A través del plan de atención básica se realizarán campañas de promoción de la salud, con énfasis en la salud reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el sida, así como en la generación de hábitos de vida saludables.

Por otra parte, se incentivará a los jóvenes no escolarizados para que ingresen a estructuras educativas no formales que les permitan continuar enriqueciendo y diversificando los conocimientos adquiridos previamente. Con el fin de motivar a los desertores del sistema educativo para que concluyan el ciclo básico, se reorientarán los actuales programas de educación de jóvenes y adultos,



fomentando el estudio independiente y en grupo, mediante estrategias flexibles y con el apoyo de los medios de comunicación. Para aquellos que opten por la capacitación laboral, se prevé un incremento de la cobertura de los programas de capacitación del Sena a 150 mil jóvenes, en horarios diurnos.

## VI. PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS Y RAIZALES

La diversidad étnica y cultural es una de las grandes riquezas de la sociedad colombiana. Por ello el gobierno nacional prestará atención al desarrollo y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales. En este contexto, se garantizará su participación en la vida nacional, al articular las instituciones y los espacios de coordinación existentes y al crear los que sean necesarios para lograr el respeto de sus particularidades sociales y culturales, y sus propias formas organizativas.

Las estrategias nacionales para el logro de estos fines involucran programas sectoriales y territoriales que incluirán desarrollo humano sostenible, legalización de tierras y territorios, y vinculación a los grandes proyectos de desarrollo social y económico.

### A. Pueblos indígenas

La política estará orientada a consolidar los derechos de estos pueblos, reconocidos en la Constitución Política, relativos a su participación en la vida nacional y en la adopción de decisiones que los afecten.

Para este efecto se impulsarán: la diversificación cultural e institucional, a nivel nacional, regional y local; los desarrollos legales referidos a sus derechos; el reconocimiento a sus sistemas de control y regulación social propios, que incluya el establecimiento de las formas de coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema judicial nacional; el apoyo a sus propios sistemas sociales, culturales y económicos; la conformación de las ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS; la continuación de la legalización de tierras y el saneamiento de los resguardos indígenas; y la participación y articulación de las comunidades en los programas económicos y sociales que los afecten, incluyendo el ordenamiento ambiental nacional.

Para iniciar el proceso de diversificación cultural e institucional, se promoverá la creación de las instancias necesarias de asuntos étnicos en el Ministerio de Gobierno, las cuales coordinarán las relaciones sectoriales y territoriales particulares existentes entre el Estado y estos pueblos.

En los desarrollos legales sobre los derechos de los pueblos indígenas, se apoyarán iniciativas sobre los principales temas sectoriales y territoriales concertados con dichos pueblos.

Para el apoyo a sus propios sistemas sociales, culturales y económicos, se definirán programas sectoriales y especiales referidos al fortalecimiento de sus sistemas de identidad, a la recuperación y

fortalecimiento de sus economías tradicionales, al cuidado de los ecosistemas y el medio ambiente de sus territorios, y al establecimiento de espacios y sistemas de relación intercultural con la sociedad nacional, regional y local.

Para avanzar en el proceso de conformación de las entidades territoriales indígenas, se reglamentará lo concerniente a esta nueva división político-administrativa, en el marco de la LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Así mismo, se formulará el régimen de organización y funcionamiento de dichas entidades y los mecanismos para el fortalecimiento de su gestión y su articulación con otras entidades territoriales y niveles de gobierno y administración, sobre la base de sus propias formas de gobierno. En este contexto, se trabajará en acciones de desarrollo institucional para la mutua capacitación intercultural de las autoridades y la definición y desarrollo de la diversidad cultural de la gestión pública.

Para la continuación del proceso de legalización de tierras y saneamiento de resguardos indígenas, se reglamentará la Ley 160 de 1994, con los propósitos de concluir las acciones de titulación a las comunidades indígenas sobre sus territorios, baldíos y tierras del FONDO NACIONAL AGRARIO. Además, se continuará con el saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de mejoras situadas dentro de ellos, y se adquirirán otras tierras para constitución o reestructuración de los resguardos indígenas.

Para lograr la participación de los pueblos indígenas en los programas económicos y sociales que los afecten, se fortalecerán mecanismos de protección y defensa de sus derechos humanos, se consolidarán los espacios legales de participación existentes y se avanzará en los programas de diversificación cultural y desarrollo institucional. De igual modo, se estudiarán y aplicarán las tecnologías, conocimientos de gestión ambiental y de regulación social desarrollados por las poblaciones indígenas, y se impulsarán sus iniciativas de preservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales en sus territorios.

Igualmente, se sentarán las bases para un mejoramiento en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, en el marco de sus planes integrales de vida; se pondrán en marcha programas de apoyo a sus propios sistemas de educación y medicina tradicional, y se diseñarán metodologías para que accedan, mediante proyectos prioritarios definidos por las propias comunidades, a recursos del sistema nacional de cofinanciación.

En el marco general de la POLÍTICA DE FRONTERAS, se apoyarán programas binacionales para atender los problemas sociales y económicos de los pueblos y las comunidades que habitan en zonas fronterizas.

Por otra parte, se atenderá a las comunidades afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, de acuerdo con su diversidad cultural, mediante acciones que permitan prevenir su siembra y reducirlos progresivamente.

Como instrumento fundamental para el impulso de estas acciones, se actualizará y consolidará la información demográfica sobre los pueblos indígenas. De igual manera, se efectuará un programa especial de cedulación en las comunidades.

## **B. Comunidades afrocolombianas y raizales**

Las comunidades afrocolombianas y raizales históricamente han realizado aportes sustantivos al desarrollo del país a través de su cultura, que se caracteriza por la riqueza y diversidad, la contribución a la producción nacional y la protección del medio ambiente. Estos grupos han dado claro ejemplo de convivencia pacífica, de relaciones armónicas con la naturaleza, de solidaridad ciudadana y de conocimiento profundo de los recursos naturales, aspectos que *El Salto Social* pretende inculcar en el nuevo ciudadano colombiano.

El gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales y con las comunidades organizadas, pondrá en marcha políticas orientadas al desarrollo social, conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y titulación colectiva de tierras. Los beneficiarios de esta política serán las comunidades de ascendencia afrocolombiana del andén del Pacífico, San Andrés y Providencia, el Caribe y los valles del Patía y Cauca.

Para su desarrollo social, se promoverá una educación más eficiente y pertinente. El Ministerio de Educación, con las entidades territoriales y el gobierno escolar de los planteles educativos, mejorará la calidad de la educación básica y media de estas comunidades al incorporar, en los planes de estudios, la capacitación de los educadores, textos y conocimientos propios de su patrimonio cultural, y apoyar el diseño y adopción de innovaciones pedagógicas. Para esto, con la participación del Instituto Colombiano de Antropología, se estimulará la participación de las comunidades en la elaboración de PEI y se asesorará a las secretarías de educación para su diseño y puesta en marcha. Se espera, así, aumentar la escolaridad de estas comunidades y ampliar gradualmente la jornada escolar. A través de la Red de Solidaridad Social, se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar pobres, cuyos hijos cursen primaria.

En educación superior, la estrategia operará en el marco del sistema universitario estatal para racionalizar los recursos humanos y físicos, y facilitar el intercambio de docentes, y la creación de programas académicos y de investigación de alta calidad. Como complemento, en desarrollo de la Ley 70 de 1993, el ICETEX otorgará créditos subsidiados para estudios de pregrado y postgrado a estudiantes destacados de ascendencia afrocolombiana, y también se apoyará el trabajo de la COMISIÓN PEDAGÓGICA DE COMUNIDADES NEGRAS.

La estrategia de salud se orientará a garantizar la afiliación de la población al régimen subsidiado. El Ministerio de Salud, con las gobernaciones y alcaldías, prestará especial apoyo a las comunidades afrocolombianas y raizales para la organización de los servicios contenidos en los planes de PAB y POS. Se cofinanciarán las acciones del PAB, con énfasis en la población dispersa y pequeños poblados.

Como parte integral de las condiciones de salud, se dará especial atención al saneamiento básico de las comunidades a través de acciones articuladas en el marco del PLAN DE AGUA, EL PLAN PACÍFICO Y EL PLAN CÓLERA, para elevar de manera significativa las coberturas de acueducto y alcantarillado. El plan cólera, que incluye 23 municipios del litoral pacífico, aumentará las coberturas de agua potable y alcantarillado al 100% en las localidades de alto riesgo y donde técnicamente sea factible hacerlo. En San Andrés y Providencia, el gobierno asignará los recursos necesarios para garantizar coberturas del 100% en acueducto y alcantarillado en 1998, así como una solución adecuada a la disposición final de residuos.

Para elevar la capacidad de gestión de las instituciones públicas, especialmente de las administraciones locales y los concejos municipales, se ejecutará durante el cuatrienio un amplio programa de desarrollo institucional, que incluirá el apoyo a los pequeños gremios privados como formas organizativas de la sociedad civil. A través de este programa se ofrecerá asesoría permanente a los gobiernos locales en gestión, administración, planificación, gerencia estratégica, formulación y bancos de proyectos. Su ejecución se hará a través de las oficinas de planeación departamental, con el apoyo de la Consejería para el desarrollo institucional, las universidades regionales y, en el caso del Pacífico, a través del plan Pacífico.

La política ambiental para las comunidades afrocolombianas y raizales está basada, en primer lugar, en la protección y conservación de la biodiversidad, con especial atención en los bosques tropicales del Pacífico. Por medio del PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS se efectuarán investigaciones para su identificación, conservación y adecuado manejo. El PROGRAMA DE MARES Y COSTAS LIMPIOS promoverá la protección y uso sostenible de los recursos marinos y costeros. Estas acciones se realizarán a través del Ministerio del Ambiente, CODECHOCÓ, CVC, CRC, CORPONARIÑO y Coralina, y se fortalecerán las acciones del PROYECTO BIOPACÍFICO.

El gobierno nacional garantizará la participación real y efectiva de las comunidades organizadas en la discusión de la política forestal que se ejecutará a través del PROGRAMA AMBIENTAL Y DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES, al contemplar nuevos esquemas de concesiones y permisos para el aprovechamiento sostenible de estos recursos. Además, se incorporará el estudio y fomento del uso múltiple del bosque, con formas de aprovechamiento sostenible distintas de las madereras. Se promoverá el uso de tecnologías limpias e integrales en las actividades productivas con el fin de mantener la calidad del ambiente, y se apoyará el empleo productivo en la perspectiva de recuperar áreas degradadas por las prácticas forestales, mineras y agrícolas.

Especial atención merecerá la pequeña y mediana minería, para lo cual las corporaciones autónomas, con el apoyo de los ministerios del Medio Ambiente y de Minas y Energía, desarrollarán mecanismos de asistencia técnica con el fin de evitar la contaminación de cuencas y apoyar el uso de maquinaria adecuada.

Por último el INCORA, con el apoyo del IGAC, el Ministerio de Gobierno y el Programa Ambiental y de Recursos Naturales, pondrá en marcha un PROGRAMA MASIVO DE TITULACIÓN COLECTIVA

DE TIERRAS BALDÍAS, mediante un trabajo conjunto con las comunidades. La titulación se complementará con acciones en desarrollo rural que efectuará el DRI, el servicio de asistencia técnica prestado por las umatas y recursos de crédito con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías, que se orientarán a financiar proyectos de inversión para el desarrollo agrícola y pesquero de los pequeños productores.

El gobierno nacional promoverá, con especial énfasis, la protección de la identidad cultural y la preservación del ambiente y los recursos naturales del grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y apoyará los esfuerzos para no aumentar inadecuadamente la densidad poblacional del archipiélago, de acuerdo con el Decreto 2762 de 1991. Así mismo, fomentará las acciones que permitan que la comunidad raizal participe plenamente de la vida económica y social del departamento y en la toma de decisiones en los planes de desarrollo de sus respectivas islas, en especial los relacionados con el uso del suelo y la preservación de sus tradiciones culturales.

Para garantizar acciones coordinadas y de impacto para las comunidades afrocolombianas y raizales, se fortalecerá el plan Pacífico, mediante el aumento de sus recursos, con lo cual las inversiones de dicho plan llegarán a 110 mil millones de pesos en el período 1995-1999. Así mismo, se fortalecerá el proyecto Biopacífico y el programa ambiental de manejo de los recursos naturales, para lo cual se crearán instancias de coordinación nacional y regional. Para la población raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el gobierno dará solución a los problemas más importantes a través de apropiaciones presupuestales, que en el cuatrienio llegarán a 130 mil millones de pesos, sin incluir el situado fiscal y las transferencias municipales; estos recursos equivalen, en términos reales, a más del doble de los apropiados históricamente a este departamento.

Por medio de la comisión consultiva de alto nivel y las consultivas departamentales se concertarán proyectos previamente discutidos con las comunidades. Se fortalecerá la SUBDIRECCIÓN DE COMUNIDADES NE GRAS DEL MINISTERIO DE GOBIERNO para que sea la instancia gubernamental que promueva la defensa de los derechos y garantías de las comunidades afrocolombianas y raizales.

## VII. PEQUEÑA PROPIEDAD Y ECONOMÍA SOLIDARIA

La pobreza rural y urbana está asociada en forma directa con el precario acceso de los pobres a los recursos productivos y a los servicios y protección sociales. El acceso a la cantidad y calidad suficiente de los recursos de producción, financiación, tecnología, comercialización, formación y capacidad técnica y empresarial es indispensable para que los pequeños productores participen activa y productivamente en la sociedad y la economía, puedan cubrir sus necesidades y sean actores de un desarrollo sostenible. El insuficiente acceso a los recursos productivos y sociales conduce a una situación redundante de pobreza y deterioro de la capacidad de producción, con consecuencias perversas sobre las comunidades y la economía nacional.

El Plan apoyará a los pequeños productores, para hacer viable el acceso a los recursos productivos y los servicios sociales. Por ello propone el desarrollo de programas que beneficiarán ampliamente a los microempresarios y campesinos, tanto hombres como mujeres. Igualmente, apoyará las iniciativas de la economía solidaria, como reconocimiento a su papel integrador de pequeños propietarios y productores, a su capacidad de unir voluntades e intereses económicos y sociales, y a su potencial de participar con criterios equitativos en procesos que conducen a mejorar la calidad de vida.

### **A. Plan nacional para la microempresa**

Las microempresas ocupan el 26% de los trabajadores asalariados, el 93% de los trabajadores independientes y el 33% de los patrones; en ellas se concentra el 51% del empleo nacional.

El PLAN NACIONAL PARA LA MICROEMPRESA hace parte de las estrategias de apoyo y desarrollo de los pequeños productores para la democratización de la propiedad, la generación de empleo productivo, el crecimiento y la consolidación de estas unidades, y el fomento de su competitividad. Los programas para la ejecución de este plan incluyen un sistema integral de crédito, programas de servicios tecnológicos y fortalecimiento de la organización institucional.

#### ■ Finurbano: un sistema integral de crédito

A través del Finurbano se garantizarán amplias disponibilidades de recursos y el acceso ágil y oportuno de las microempresas en las actividades económicas urbanas y rurales, con excepción de las actividades de producción agropecuaria, recursos de crédito y servicios financieros (tarjeta de crédito, factoring y leasing), por medio de un esquema centralizado de redescuento al cual tendrá acceso el sector financiero institucional (bancos, corporaciones financieras, cooperativas financieras de segundo grado y otras entidades) y otros agentes, como las cooperativas de ahorro y crédito, y las ONG que apoyan al sector microempresarial.

El IFI contará en Finurbano con recursos de redescuento por 600 mil millones de pesos para la microempresa durante el cuatrienio. Con estos recursos, se otorgarán cerca de 700 mil créditos y se generarán más de 350 mil nuevos empleos. El Instituto dispondrá de otros 600 mil millones de pesos para crédito a la pequeña y mediana empresa a través de su programa Propyme. Adicionalmente, se asignarán 23.894 millones de pesos para la recapitalización del Fondo Nacional de Garantías, de tal forma que éste actúe como garante de segundo piso. Todos los programas de microempresas que se desarrollen por el gobierno central serán incorporados al Finurbano y se registrarán por los parámetros establecidos en éste.

#### ■ Programa nacional de servicios tecnológicos

Este programa apoyará a las microempresas en el proceso de gestión administrativa y tecnológica. Consta de los servicios de información empresarial, formación técnica, CENTROS DE DESARROLLO PRODUCTIVO, comercialización e información.

El SERVICIO DE FORMACIÓN EMPRESARIAL, con participación del Sena y las ONG, desarrollará contenidos, métodos y medios de formación gerencial. Su costo asciende a 79.484 millones de pesos, de los cuales el 50% será financiado con recursos del presupuesto nacional. El Sena ofrecerá capacitación técnica para los trabajadores de la microempresa, facilitará el acceso a los servicios tecnológicos a los microempresarios y brindará asesoría técnico-pedagógica a las entidades de capacitación que hacen parte del Plan nacional para la microempresa. Así mismo, el Plan fortalecerá el proceso de organización económica y gremial de los empresarios de las microempresas.

Con participación de entidades privadas y el Sena, se promoverán 31 centros de desarrollo productivo y se fortalecerán los nueve centros existentes, para ampliar la formación técnica a la nueva mano de obra y a los trabajadores actuales, prestar asistencia técnica puntual, alquilar maquinaria y brindar orientación en materias tecnológica, de diseño de prototipos, desarrollo de productos y auditoría ambiental, entre otros servicios. Se invertirán recursos por 21.094 millones de pesos, el 77% provenientes de aportes del presupuesto nacional. En estos centros se podrá atender a 28 mil usuarios por año.

Se fortalecerán las comercializadoras existentes y se promoverán 26 agencias promotoras de comercialización. El costo de este programa asciende a 15.290 millones de pesos, el 83% financiado con recursos del presupuesto nacional y el resto con aportes privados y regionales. Las comercializadoras y las agencias promotoras podrán atender 48 mil microempresas por año.

Finalmente, se implantarán el SISTEMA DE INFORMACIÓN COMERCIAL PARA LA MICROEMPRESA y el SISTEMA DE ORIENTACIÓN TECNOLÓGICA en todas las capitales de departamento. Estos dos servicios de información atenderán 63 mil usuarios en los cuatro años. El costo de este programa será de 3.595 millones de pesos, 83% aportado por el presupuesto nacional. En todos los programas que ofrece el Plan nacional para la microempresa se dará especial énfasis a los tenderos y pequeños comerciantes, quienes cumplen una labor importante de intermediación, con un significativo beneficio para un grupo destacado de colombianos.

#### ■ Organización institucional

La coordinación general del programa estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico. El gobierno promovió la creación de una CORPORACIÓN MIXTA, que actuará como instancia de concertación y coordinación del programa de servicios tecnológicos, será promotora de las acciones a nivel regional e interactuará con Finurbano. El Estado con tratará con la corporación la ejecución cofinanciada de los programas de apoyo que hacen parte del programa de servicios tecnológicos. La corporación contratará con entidades públicas y privadas el desarrollo de los proyectos.

## **B. Desarrollo rural campesino e indígena**

El principal problema que afecta a los campesinos e indígenas colombianos es la falta de acceso a servicios sociales y a recursos productivos suficientes para obtener el ingreso que les permita satisfacer sus necesidades y retener excedentes para ampliar la producción. A pesar del desarrollo alcanzado en algunas zonas y de los aumentos de producción y productividad que se han obtenido en diversas actividades productivas, esos logros no se han traducido en desarrollo del espacio rural y de la población campesina e indígena. Como consecuencia de lo anterior, los campesinos han visto deterioradas sus condiciones de vida y se enfrentan a la falta de oportunidades económicas y de servicios, facilitándose las circunstancias que propician la violencia política y la delincuencia que impiden establecer el clima de convivencia y tolerancia indispensable para la construcción del progreso de la sociedad colombiana.

En consecuencia, la política de desarrollo rural ofrecerá a los campesinos e indígenas los medios y condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar su acceso a los servicios básicos, para ubicarse en procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico, mediante programas para dotar a los campesinos de recursos productivos suficientes, fortalecer su capacidad técnica y empresarial y elevar su nivel de vida.

#### ■ Reforma agraria

La POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA, consignada en la Ley 160 de 1994, pretende dinamizar el mercado de tierras, transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios, para lograr una distribución más equitativa y una utilización más eficiente de este recurso como factor de producción. El Estado otorgará a los beneficiarios del programa un subsidio del 70% del valor de la tierra y asesorará su compra; el 30% restante se financiará con créditos de largo plazo redescontables en FINAGRO. En los cuatro años del gobierno se redistribuirán un millón de hectáreas a 70 mil familias.

Para ello se fomentarán inmobiliarias rurales privadas que ejecuten proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras con fines de reforma agraria, para lo cual el INCORA y FINAGRO definirán los mecanismos de operación de los créditos, de modo que, si los beneficiarios son sujetos de reforma agraria, la inmobiliaria transfiera el subsidio y subrogue la deuda con FINAGRO.

Como medida para dinamizar el mercado de tierras y eliminar una causa permanente de conflictos en el medio rural, así como para facilitar el acceso a la financiación, se ejecutará un programa masivo de titulación de la propiedad rural con una meta de cinco millones de hectáreas en 178.400 predios, se procederá a la titulación colectiva de los territorios de comunidades negras y se continuará con la ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

Para complementar los programas de dotación de tierras, se adjudicarán créditos de producción garantizados por el Fondo Agropecuario de Garantías. Además, la Caja Agraria otorgará préstamos para pequeños productores por 600 mil millones de pesos durante el cuatrienio, respaldados por el



mismo fondo. Adicionalmente, destinará 30 mil millones de pesos para la financiación de actividades rurales no agropecuarias, beneficiando a diez mil familias.

#### ■ Servicios productivos

Los mecanismos diseñados para lograr la modernización agropecuaria, mediante la creación de ventajas competitivas en el sector rural, beneficiarán de manera prioritaria a los pequeños productores. Tales políticas incluyen adecuación de tierras, desarrollo tecnológico, financiamiento, capitalización, comercialización y servicios complementarios. Al final del cuatrienio se logrará una cobertura anual de cerca de 510 mil usuarios de asistencia técnica agropecuaria, 18.500 beneficiarios de proyectos de pesca y acuicultura y 12.300 mujeres campesinas atendidas con proyectos específicos. En riego para pequeños productores, se habrán adecuado 6.580 hectáreas, adicionales a aquellas que se beneficien del PLAN NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS y del INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL.

#### ■ Servicios sociales

Los campesinos contarán con acceso creciente a los servicios sociales de educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y saneamiento básico, con el fin de elevar sus posibilidades de progreso, integración social y participación. Los principales instrumentos de esta estrategia son el fortalecimiento municipal, la consolidación de espacios de participación y el acceso al sistema nacional de cofinanciación. Para tal efecto se fortalecerá la participación de los pequeños productores en los CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL, como la instancia directa de participación de la comunidad, para que cumplan con los objetivos de coordinar las acciones, racionalizar el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, y dar prioridad a los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Además de los componentes productivos —asistencia técnica agropecuaria, pequeña irrigación, apoyo a la comercialización y desarrollo ambiental— el gobierno nacional, a través del Fondo DRI, destinará 633.870 millones de pesos (pesos de 1994) entre 1995 y 1998 para cofinanciar programas de electrificación y vivienda rural, acueductos, saneamiento básico y vías veredales.

Por otra parte, la Red de Solidaridad Social contempla subsidios alimentarios para niños en edad preescolar no atendidos por el ICBF, auxilios para ancianos indigentes y programas de empleo de emergencia rural. Finalmente, la acción de la Caja de Compensación Familiar Campesina se orientará a la divulgación de las políticas nacionales en esta materia y al fortalecimiento de la prestación de sus servicios para extender el cubrimiento de los programas. Así mismo, ampliará y adecuará sus servicios de salud y de seguridad social y, de manera complementaria, desarrollará programas de salud comunitaria y ocupacional, capacitación, recreación, asesoría, asistencia técnica, planes de vivienda de interés social, capacitación de la comunidad y proyectos de comercialización de bienes básicos.

#### ■ Programa de vivienda en zonas rurales

La POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL de la Red de Solidaridad Social busca mejorar las condiciones de habitación de las familias que viven en las zonas rurales, las cuales presentan los índices de pobreza más altos del país, mediante la instalación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado o soluciones alternas de suministro de agua potable, evacuación de residuos líquidos y el mejoramiento estructural de las viviendas. En menor medida, se asignarán recursos para vivienda nueva y lotes con servicios. Este programa, que comprende el otorgamiento de 300 mil subsidios durante el cuatrienio, será ejecutado por el Fondo DRI y la Caja Agraria, en cofinanciación con los municipios y las comunidades (cuadro 5.7).

### CUADRO 5.7

#### PLAN DE INVERSIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1995-1998

(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
<b>EMPLEO RURAL RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL</b>	<b>14407</b>	<b>24553</b>	<b>24553</b>	<b>24553</b>	<b>88066</b>
<b>GASTO SOCIAL RURAL</b>	<b>192958</b>	<b>275801</b>	<b>305302</b>	<b>339424</b>	<b>1113484</b>
Reforma Agraria	59816	119851	137443	152887	469997
Desarrollo Rural Campesino	76774	86056	96959	114329	374118
Vivienda social rural	50131	56428	56428	56428	219416
Desarrollo Alternativo	6237	13466	14472	15779	49954
<b>AGRICOLA</b>	<b>147305</b>	<b>276485</b>	<b>251650</b>	<b>290547</b>	<b>965987</b>
Adecuación de tierras	46529	93992	132473	175240	448234
Capitalización y financiamiento	39986	122397	59846	56416	278645
Comercialización y Agroindustria	42170	39556	40214	39854	161794
Manejo de riesgos	5932	9447	9772	10114	35265
Fortalecimiento institucional	12688	11093	9345	8922	42049
<b>CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>46194</b>	<b>62157</b>	<b>70815</b>	<b>87146</b>	<b>266312</b>
<b>TOTAL</b>	<b>400864</b>	<b>638996</b>	<b>652320</b>	<b>741669</b>	<b>2433849</b>

#### ■ Programa de desarrollo alternativo

Con el fin de eliminar y prevenir el cultivo de productos ilícitos en zonas de economía campesina e indígenas, el PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO, con el liderazgo de la presidencia de la república, hará la coordinación interinstitucional para establecer las condiciones que faciliten a los campesinos e indígenas, afectados directa o indirectamente por el problema, encontrar opciones lícitas de generación de ingresos en condiciones económicas competitivas y ambientalmente sostenibles. Con este fin el gobierno nacional se ha propuesto la meta de comprometer inversiones

por 300 millones de dólares en los próximos cuatro años, las cuales se cofinanciarían por mitades con aportes de la comunidad internacional.

#### ■ Colonización

La política de colonización se basa en la búsqueda de pautas de desarrollo sostenible, que armonicen las metas de bienestar de la gente con las de conservación y promoción del medio ambiente, y el respeto por los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y raizales. En este sentido, en las zonas de frontera agrícola, el gobierno constituirá ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, en los términos de la Ley 160 de 1994, para consolidar y estabilizar económicamente a los colonos, con el fin de detener el ciclo rutinario de colonización. También buscará desarrollar opciones de producción que, partiendo de la base actual de recursos del colono, propicien el cambio gradual de los sistemas degradantes por sistemas de uso y aprovechamiento ecológica y económicamente sostenibles.

### C. La producción artesanal

La producción artesanal utiliza tecnología tradicional en unidades familiares de producción, con costos de capital de inversión inferiores a los de cualquier otro sector. La actividad artesanal constituye para las familias una opción de ingresos complementaria a las labores domésticas, agropecuarias y asalariadas. Alrededor del 5% de la población trabajadora nacional está dedicado a la actividad artesanal, de la cual el 74% es femenino y el 80% está localizada en el sector rural, donde representa la segunda ocupación laboral después de la agropecuaria. La producción artesanal representa cerca del 0,4% del PIB.

El gran vacío del sector artesanal colombiano es la falta de organización empresarial, aspecto que no ha permitido la reducción de costos y el desarrollo de productos susceptibles de ser comercializados en es cala apreciable en mercados externos. La ausencia de organización empresarial para la comercialización no hace posible que el valor generado sea retenido localmente. Además, el inadecuado uso de los recursos naturales del país y la presión que se está ejerciendo sobre algunas especies vegetales empleadas en la producción artesanal, constituyen un factor negativo de importancia en el impacto ambiental de los ecosistemas donde se asientan los núcleos artesanales. La capacitación, asistencia técnica y asesoría se dificultan igualmente por la débil organización.

Se incursionará en el fortalecimiento de la organización empresarial de la producción artesanal, para lo cual se aplicarán metodologías que contemplen la planeación participativa, con el fin de aunar esfuerzos e inversiones alrededor de gestiones empresariales integradas que conduzcan a la intervención del productor artesanal en los diversos momentos del ciclo de producción. Artesanías de Colombia, mediante convenios con el Sena, alcaldías, gobernaciones y el sector privado, brindará asistencia técnica para adecuar el producto artesanal a las tendencias del mercado internacional mediante programas de diseño, materias primas, calidad, costeo, gestión empresarial y comercialización; fomentará la creación de centros de desarrollo tecnológico para mejorar los

procesos productivos que faciliten la penetración de mercados nacionales o internacionales con demandas cualificadas que favorezcan la diferenciación del producto, y promoverá, en conjunto con el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA, la recuperación de especies vegetales utilizadas como materia prima que están en vías de extinción.

Artesanías de Colombia apoyará la creación de la ESCUELA DE ARTES Y OFICIOS en la ciudad de Santafé de Bogotá, para perfeccionamiento y actualización de los artesanos, mediante esfuerzo con el sector privado.

Se continuarán impulsando las campañas de divulgación sobre las artesanías, así como el fomento e intercambio de experiencias de artesanos en el país y en el exterior, mediante la financiación de estudios técnicos y pasantías. Artesanías de Colombia creará un sistema permanente de información al artesano y contribuirá en la consolidación y manejo estadístico de información sobre el sector. Igualmente, se seguirán realizando las FERIAS INTERNACIONALES DE EXPOARTESANÍAS.

Artesanías de Colombia, en asocio con la Red de Solidaridad Social y el Fondo DRI, ejecutará programas para la mujer artesana en zonas de conflicto armado, para mejorar sus condiciones de vida.

Además, los artesanos contarán con acceso a todos los programas del Plan nacional de la microempresa, y en cuanto a las características propias de tecnología y comercialización, se contará con contenidos particulares. Artesanías de Colombia impulsará los proyectos especiales en infraestructura de servicios técnicos y comerciales, organización gerencial y productiva. Las acciones contempladas podrán ser ejecutadas con la participación del sector privado, a través de las ONG. De esta manera, el apoyo al desarrollo integral del sector artesanal permitirá mantener las raíces ancestrales, precolombinas y coloniales, así como resaltar la diversidad étnica y cultural de las distintas regiones del país.

#### **D. Pequeña minería**

La pequeña y mediana minería genera más de 50 mil empleos directos, contribuye al abastecimiento de los mercados locales y provee gran parte de las necesidades industriales en materia de carbón, materiales de construcción, oro y esmeraldas. A pesar de su importancia, su desarrollo es antitécnico, de alto deterioro ambiental, grandes problemas sociales, serios inconvenientes de orden público, y escaso control y apoyo por parte del Estado.

Para atender esta situación y lograr el adecuado desarrollo de esta actividad, se promoverá la legalización y conformación de organizaciones solidarias para la pequeña minería. A través de éstas se emprenderán programas de reconversión tecnológica, titularización de explotaciones, seguridad, higiene y salvamento minero, manejo y conservación del medio ambiente, divulgación y capacitación tecnológica y ambiental. Especial énfasis tendrá el desarrollo de actividades que agreguen valor a los recursos mineros, tales como la joyería del oro y el tallado de esmeraldas.

La gestión ambiental se dirigirá a disminuir los impactos ambientales actuales de la minería localizada en las áreas más críticas, especialmente en explotaciones de minerales como el oro, carbón, calizas y piedras preciosas. Con la participación de los ministerios de Minas y Energía y del Medio Ambiente, y las entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA, se formularán un diagnóstico ambiental y un plan de ordenamiento de la actividad minera, que tendrán en cuenta las condiciones y alternativas socioeconómicas de la población comprometida.

Así mismo, el Ministerio del Medio Ambiente, junto con el Ministerio de Minas y Energía y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, realizará los estudios necesarios para identificar áreas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá y para formular su PLAN DE ORDENAMIENTO MINERO.

La realización de estos programas demandará recursos superiores a los 20 mil millones de pesos durante el cuatrienio, los cuales se ejecutarán a través del Ministerio de Minas y Energía, ECOCARBÓN, MINERALCO y las entidades del SINA. Estos recursos se complementarán con las líneas de crédito que el fondo de metales preciosos ofrece para el oro y el platino, y la FEN y el IFI para la pequeña y mediana minería del carbón.

## **E. Sector solidario**

El sector solidario es una opción estratégica, especialmente para los grupos sociales que no han tenido acceso a los recursos productivos y a los que es necesario incorporar a los procesos de democratización de la propiedad y redistribución de la riqueza<sup>6</sup>. En dicho sector se combinan la eficiencia y eficacia de la empresa privada con el interés social. Tal opción facilitará las diversas expresiones de participación ciudadana y comunitaria; dinamizará la articulación del sector privado para el logro de los objetivos de política social y permitirá hacer más eficiente el gasto social.

El sector solidario se integrará a la ejecución de los programas prioritarios de política social, económica y de desarrollo ambiental. Para ello las organizaciones del sector tendrán acceso a proyectos de cofinanciación de vivienda y desarrollo rural, podrán ser intermediarias de crédito para las microempresas y desarrollar proyectos de capacitación para microempresarios; participarán en la formación de empresas para actividades de mantenimiento vial y podrán ser contratadas para la ejecución de proyectos sociales.

Las políticas para el sector solidario buscan, en primer lugar, un reordenamiento institucional que incluya al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP, y que responda a la

---

<sup>6</sup> Integran la economía solidaria: las cooperativas, los fondos de empleados, asociaciones mutualistas, cajas de compensación familiar, empresas rentables y de servicios de las juntas de acción comunal, asociaciones de productores, empresas autogestionarias y fundaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, entre las cuales están las ONG. El cooperativismo es la expresión que ha obtenido mayores niveles de desarrollo empresarial. Capta más de la cuarta parte del ahorro tradicional, maneja más del 50% de la producción anual de algodón y café y es el tercer exportador de este grano. Además, participa activamente en el campo de la salud, la educación, el transporte y la construcción de vivienda.

integralidad y necesidades del sector, mejorando al mismo tiempo las acciones de control y vigilancia. En este proceso se contará con el concepto de los diversos sectores interesados.

En segundo lugar, se fomentarán las empresas asociativas, como expresión de la democratización de la pequeña propiedad, con el propósito de fortalecer la participación de nuevos actores en los mercados, en condiciones competitivas.

Finalmente, para contribuir a mejorar sus condiciones de incorporación al mercado y al Plan Nacional de Desarrollo, se establecerá el PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARTICIPATIVO<sup>7</sup>, con el cual se promocionará la articulación de pequeños productores en empresas asociativas y el acceso de éstas a los diversos momentos del ciclo productivo. La integración, sobre todo en el nivel local, permitirá que se rompan los efectos perversos de procesos de transferencia permanente de valor a otras áreas de la economía, sin beneficio alguno para el pequeño productor.

Con el apoyo al sector solidario se facilitarán los procesos de consolidación de la sociedad civil y se construirán estrategias alternativas para enfrentar el mercado, elevar la calidad de vida de amplios sectores de la población y propiciar manejos comunitarios de desarrollo sostenido.

## VIII. JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

La Constitución Política le señala al Estado la responsabilidad de garantizar, además de la prosperidad general, el ejercicio pleno de los derechos y deberes, la participación ciudadana, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El desafío consiste en la ejecución de una política que facilite el desarrollo del nuevo ciudadano, colocándolo en pie de igualdad, independientemente de su sexo, raza o sector social, frente a las instituciones, instancias y procesos básicos para el funcionamiento del país. La modernización de la justicia y la vigencia plena de los derechos son, para el gobierno nacional, los fundamentos mismos de la construcción de una paz verdadera y duradera.

La justicia y la seguridad, por su calidad de bienes colectivos esencia les, son responsabilidad directa y exclusiva del Estado. Por esa razón, el PLAN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA será dinamizado armónica mente por las tres ramas del poder público con el fin de garantizar la efectividad del sistema de derechos y libertades, y ofrecer las condiciones para obtener, al menor costo posible, una pronta y cumplida justicia. En breve, el fortalecimiento de la rama judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, la participación y la seguridad ciudadana concretan la política del Estado para el desarrollo de la ciudadanía.

### A. Justicia para todos

---

<sup>7</sup> Que constituye un marco metodológico para la generación, fortalecimiento e integración de empresas asociativas o pequeños proyectos productivos. Las metodologías existentes podrán ser asimiladas por esta referencia metodológica, fundamentada en la planeación participativa, la integración de capitales y gestiones y el desarrollo local.

El sistema judicial se ha distanciado de las realidades del país; consecuentemente, ha perdido capacidad para tutelar en forma eficaz el cumplimiento de las obligaciones formales en la sociedad. Esta situación es causa de múltiples perturbaciones, incluyendo la prolongación de los conflictos y la postergación de su solución, así como la pérdida de adhesión a las normas y procedimientos y, en ocasiones, la indiferencia e insolidaridad de la ciudadanía con la administración de justicia.

Como consecuencia, se incrementan los hechos punibles, las conductas violentas y la impunidad con todas sus secuelas. Igualmente origina, por la inseguridad en el cumplimiento de las obligaciones, un incremento importante en los costos de la actividad económica por los requerimientos adicionales de información y garantías de cumplimiento.

De la autonomía de la rama judicial del poder público surgen las estrategias y programas para remover los obstáculos que enfrentan la justicia, tales como la lentitud, la congestión y la necesidad de ajustar la normatividad sustantiva y procedimental a las relaciones del nuevo contexto del desarrollo y la ciudadanía.

La administración de justicia será más dinámica y eficiente de modo que, a mediano plazo, esté en capacidad de resolver, sin recursos ni procedimientos extraordinarios y dentro de los términos legales establecidos, los procesos que le sean encomendados. Para alcanzar este objetivo, es necesario concentrar la acción del Estado en el apoyo técnico y humano al sistema judicial, la ampliación del acceso a los servicios judiciales, la prevención del delito, la atención de las víctimas y el desarrollo de una política carcelaria humanista y eficaz (cuadro 5.8).

## CUADRO 5.8

### SECTOR JUSTICIA

#### COSTO ESTIMADO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN SEGÚN PROGRAMAS

(Millones de pesos de 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	95 -98
Apoyo técnico y humano al sistema judicial	31.608,0	51.582,0	65.481,0	70.394,0	219.065,0
Acceso a los servicios judiciales, administración de justicia y derecho	543,0	820,0	1.788,0	2.950,0	6.100,0
Prevención del delito y atención a las víctimas	275,0	1.179,0	2.338,0	2.418,0	6.209,0
Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación	15.461,0	25.504,0	35.652,0	50.166,0	126.783,0
Plan nacional para erradicación de la droga	200,0	1.780,0	2.310,0	2.310,0	6.600,0
<b>TOTAL</b>	<b>48.087,0</b>	<b>80.865,0</b>	<b>104.066,0</b>	<b>128.238,0</b>	<b>364.758,0</b>

Se creará una estructura gerencial que le permita a la rama judicial incrementar la efectividad del sistema mediante instrumentos técnicos de organización, planeación, control y evaluación de gestión, manejo de información y racionalización de archivos. En forma complementaria, se desarrollará la tecnología judicial para el cumplimiento de diferentes labores, particularmente en los servicios auxiliares de apoyo. Igualmente, se hará énfasis en la formación y profesionalización del recurso humano a todo nivel.

Para tal efecto, se desarrollará la capacidad para convertir las políticas y objetivos en metas alcanzables; se identificarán, evaluarán y, si es del caso, redistribuirán los recursos que actualmente se asignan para la administración de justicia; se facilitará la organización tendiente a agilizar la operación de los despachos judiciales en el país mediante la provisión de los recursos humanos, físicos y tecnológicos requeridos; y se conformará un procedimiento para el seguimiento y evaluación de la gestión del sistema judicial.

#### ■ Acceso a los servicios judiciales, administración de justicia y derecho

El Estado facilitará el acceso a la vía judicial y promoverá diferentes alternativas para el tratamiento de los conflictos. Instituciones populares como la participación ciudadana o individuales como las acciones de cumplimiento son vías complementarias para la protección de los derechos, las cuales se fortalecerán mediante un sistema de orientación a los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, sobre el conocimiento y ejercicio de sus derechos. Un mayor acceso también implica reducir el excesivo distanciamiento entre las normas legales y lo cotidiano, atenuar el ritualismo y la casuística e introducir un sistema referencial que haga fácil consultar las normas y la jurisprudencia.

Un mayor acceso a la justicia conlleva plantear una concepción de la justicia acorde con los nuevos órdenes jurídico, político, social y económico; e incorporar al sistema aquellas instancias alternativas a la vía judicial que la Constitución señala para administrar justicia en forma plena o restringida: las autoridades indígenas y administrativas, los jueces de paz y los notarios, entre otros.

#### ■ Prevención del delito y atención a las víctimas

La prevención del delito constituirá el eje de la política criminal, al hacer énfasis en la investigación de las causas del delito, sus soluciones, la atención de los menores infractores y la resocialización del delincuente.

Se diseñarán y desarrollarán estrategias que ofrezcan a las víctimas de acciones delictivas formas ágiles para atender la emergencia que se produce como consecuencia de la lesión sufrida en cuanto a asistencia médica, legal y psicológica. Se dispondrá de asistencia legal por parte de la Defensoría del Pueblo de modo que, sin que se pierdan elementos indispensables para la investigación, no se agrave la situación de la víctima. Especial atención tendrán los casos en los que resulten víctimas los menores de edad.

Este programa permitirá disminuir la impunidad, el atraso judicial y desarrollar una acción enérgica, amplia y coordinada para la investigación del delito; profundizar la investigación socio jurídica, con particular énfasis en los fenómenos relacionados con el delito; y prevenir y disuadir las conductas punibles en razón del riesgo creciente de identificación, detención y procesamiento de los autores, mediante la formulación de una política criminal.

#### ■ Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación



El objetivo de la política carcelaria y penitenciaria será la prevención del delito a través de la rehabilitación y resocialización del individuo que ha delinquido. Para ello se diseñará y pondrá en marcha el SISTEMA DE TRATAMIENTO PROGRESIVO y se desarrollarán, en cooperación con el sector privado, modos alternativos de reinserción de los reclusos a la sociedad. Para atender el hacinamiento y sobrecupo de cárceles y penitenciarías, se actualizará el censo carcelario, se redistribuirá la población reclusa y se acelerará la decisión judicial sobre la situación de los sindicados. Finalmente, se realizará un programa de construcción y remodelación de centros de reclusión.

#### ■ Evaluación y seguimiento

El gobierno nacional asegurará el crecimiento real de los recursos asignados a la rama judicial para el cumplimiento de los programas enunciados en este Plan. Por su parte, es necesario que la administración de justicia disponga de mecanismos para desarrollarse y diagnosticarse, escuche los reclamos del ciudadano e informe a todo el país los resultados de su gestión.

### **B. Derechos humanos**

Los derechos humanos conforman una integralidad que comprende ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Uno de los aspectos relevantes del desarrollo nacional es la reducción de los altos niveles de violencia. La violencia no es compatible con una visión del desarrollo que centra su atención en la promoción de las posibilidades culturales y productivas del ser humano en el seno de una sociedad de solidaridad y convivencia.

La gravedad de la violencia política no radica en su peso cuantitativo sino en el nocivo mensaje que difunde sobre la supuesta legitimidad de la violencia para imponer valores o intereses propios. La violencia guerrillera, en particular, causa graves daños a la infraestructura productiva nacional, desestimula la inversión en el agro e incauta cuantiosos recursos a través del secuestro y la extorsión, para convertirlos en me dios de guerra contra el Estado. Cuando se ejerce por fuera de la ley, la actividad de los agentes y servidores públicos disminuye la legitimidad del Estado y le acarrea al país efectos adversos, económicos y políticos, en los escenarios internacionales.

Para superar la situación de violencia política y la violación de los derechos humanos, el gobierno pondrá en práctica una política que permitirá avanzar en la regularización del conflicto armado interior mediante la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario; en la superación de la impunidad en las violaciones contra los derechos fundamentales; en la erradicación del paramilitarismo; en la atención a los desplazados por la violencia política; en la educación en derechos humanos a la población en general y a la fuerza pública en particular; en la promoción de una actitud ciudadana de respeto por los mencionados derechos; y en el establecimiento de relaciones constructivas con los organismos nacionales e internacionales que trabajan sobre el tema.

El gobierno nacional se propone, en consecuencia, desarrollar instrumentos legales y programas de protección y promoción. El desarrollo de esta política se basará en un seguimiento sistemático de la evolución de la situación de derechos humanos en el país. Se procurará avanzar en la aplicación de la carta de derechos contenida en la Constitución Política y completar el proceso de incorporación al ordenamiento jurídico colombiano de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario.

En materia de protección a las violaciones de los derechos humanos, se creará a nivel nacional una red informática de transmisión de datos entre entidades con competencia para la investigación y control de dichas violaciones, que permita una eficaz atención y trámite de quejas. Esta red facilitará el diagnóstico y el análisis de la situación a partir de la consolidación de información estadística.

Se procurará dar agilidad a los procesos judiciales y disciplinarios relacionados con hechos especialmente atroces de violación de derechos humanos, mediante propuestas legislativas y de reforma institucional, y se atenderá con diligencia la marcha de los procesos que se ventilan ante los organismos intergubernamentales con jurisdicción sobre Colombia, buscando que el desarrollo de los mismos tenga un impacto interno en la lucha contra la impunidad. Se identificarán y enfrentarán con políticas específicas las dinámicas especialmente graves de violación de los derechos fundamentales que correspondan a patrones sistemáticos de agresión, a nivel nacional o regional, particularmente contra las mujeres y niños desplazados por la violencia.

Por otra parte, se adoptarán o fortalecerán programas y medidas institucionales para la protección de testigos en procesos de violación de los derechos humanos y de personas en situación de riesgo o amenazadas en su vida o integridad personal por causas ideológicas o políticas. Se impulsarán programas para la centralización de información sobre personas desaparecidas y cadáveres N.N., y se efectuarán acciones sistemáticas de búsqueda de desaparecidos por móviles políticos. Se impulsará la consolidación de instituciones locales de protección como las personerías municipales, las oficinas locales permanentes y los comités municipales de derechos humanos; se fortalecerán las instancias de control interno en los organismos de seguridad del Estado y se crearán oficinas de derechos humanos en todas las guarniciones militares y de policía; y se apoyarán las labores del comité internacional de la Cruz Roja en Colombia para la recepción de información sobre detenciones y capturas, visita a los centros de detención y constatación de las violaciones al derecho internacional humanitario.

Se dará especial atención a los procesos de concertación y movilización social para el desmantelamiento de panoramas regionales y sociales específicos de violencia y violación de los derechos humanos.

El desplazamiento forzado por razones asociadas con la violencia, en particular la de carácter político, deja múltiples y complejas consecuencias sociales, culturales, económicas y psicológicas en la población afectada. La población desplazada y víctima de la violencia, caracterizada por su estado de indefensión, aislamiento y marginalidad social de manda, en el marco de una política de paz y rehabilitación, una acertada combinación de estrategias integrales de asistencia, prevención y

protección. Para tal fin se diseñará, dentro de los mecanismos de desarrollo social y productivo contemplados en el presente Plan, un PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL QUE COMPRENDA LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO, la atención humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas, estrategias para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la generación de empleo. En aquellos casos en donde el retorno de la población desplazada sea imposible, se diseñarán alternativas de reubicación y reinserción social y laboral en otras zonas agrarias o urbanas. Este programa tendrá como criterio la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la perspectiva de género y generacional, y la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre el Estado, las ONG y los organismos internacionales.

En el compromiso por garantizar el bienestar general de la población más vulnerable, el gobierno emprenderá acciones y programas orientados a proteger a los menores trabajadores y maltratados. Se otorgará prioridad a la lucha por la vigencia de los derechos de los niños y las niñas, y la inversión en el desarrollo de la niñez.

En materia de promoción y difusión, el gobierno promoverá a todo nivel la formación y movilización de los colombianos en torno a una ética para la vida, la convivencia y el respeto de los derechos humanos. Se diseñará y promoverá la aplicación de modelos de escuela, currículo y proyectos pedagógicos complementarios orientados a realizar tales propósitos. Se fortalecerá la educación de los miembros de la fuerza pública en relación con los derechos humanos y con el derecho internacional humanitario. Se desarrollarán programas de pedagogía no formal sobre esos temas a través de instrumentos de comunicación masiva y, en zonas de conflicto político y social, por medio de esquemas educativos, descentralizados y participativos, dirigidos a las autoridades locales y a las comunidades.

Los programas a que se ha hecho referencia se desarrollarán a través de diversas entidades estatales, coordinadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

### **C. Seguridad ciudadana**

El PLAN DE SEGURIDAD CIUDADANA compromete la concurrencia de la ciudadanía y las autoridades nacionales, departamentales y municipales en el trámite pacífico de los conflictos, en las acciones preventivas para combatir el delito, y en la protección, promoción y defensa de los derechos humanos.

El homicidio afecta fundamentalmente a la juventud y esto erosiona la esperanza del país para lograr un futuro mejor. Por lo demás, la enorme incertidumbre social sobre los derechos, los bienes y las personas se manifiesta en el deterioro colectivo de la calidad de vida. El plan para la seguridad ciudadana reconoce que existen múltiples estrategias a través de las cuales puede actuar el Estado para combatir la inseguridad. En este aparte se desarrolla lo pertinente a la policía nacional.

La modernización de esta institución, a partir de la Ley 62 de 1993, está dirigida a disminuir los índices de delitos y a armonizar las relaciones entre ésta y la sociedad. Esta reforma formaliza su carácter civil, introduce estrictos mecanismos de control a través del comisionado nacional para la policía y busca proveer un servicio transparente, eficaz y efectivo.

La policía, en el marco de su modernización, desarrollará programas para acercarse a la comunidad, fortalecerse institucionalmente y profesionalizar a sus miembros. De forma complementaria, desarrollará un programa de bienestar de sus miembros en torno a salud, vivienda y educación.

#### ■ Acercamiento a la comunidad

El acercamiento a la comunidad tendrá como fin restablecer la confianza ciudadana, principalmente sobre la integridad física, el patrimonio y la convivencia pacífica. De manera complementaria, se establecerán mecanismos de participación activa de la ciudadanía, los cuales incluyen, entre otros, veedurías y los servicios prestados por los auxiliares bachilleres.

El SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RED NACIONAL DE QUEJAS tiene como meta incorporar la comunidad a una cultura de solidaridad basada en la educación y la prevención. Este proceso requiere el asocio decisivo de la ciudadanía y de las autoridades departamentales y municipales para maximizar los esfuerzos que garanticen la seguridad de todos.

#### ■ Fortalecimiento institucional de la policía nacional

La función policial estará encaminada a disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando. Así mismo, en un marco internacional, se continuará la lucha contra el narcotráfico, se desarrollará la vigilancia ambiental y se hará énfasis en la prevención de los delitos contra los derechos humanos.

Para cumplir estos objetivos se consolidará la modernización de la policía, aumentando su cobertura y capacidad de respuesta con el fin de hacer accesibles los servicios de vigilancia a todos los ciudadanos. La policía incrementará en veinte mil el número de efectivos profesionales, así como el cubrimiento de las estaciones para las zonas rurales y urbanas; además, aumentará la inversión en transporte y comunicaciones.

Las nuevas áreas de acción policial y la modernización de la entidad requieren la actualización de la institución. Con este fin se brindará formación y capacitación por áreas específicas de la organización. El plan de capacitación y los programas de estudio de la entidad incluirán, entre otros, el análisis de los espacios, procesos y mecanismos de participación, los derechos humanos y los asuntos ambientales.

En forma complementaria, se introducirán indicadores de gestión y resultados para las diferentes especialidades con el fin de aumentar su efectividad. Las acciones de cambio institucional estarán dirigidas a fortalecer la planeación, el control interno, la administración financiera, la

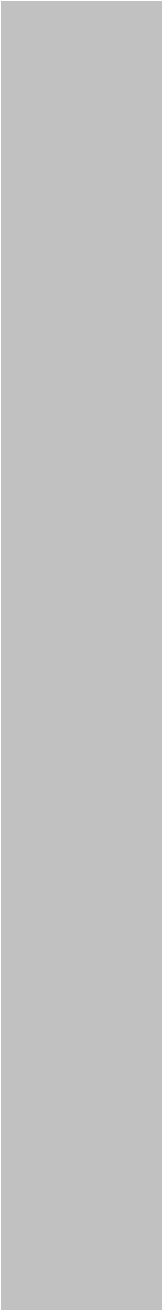
desconcentración regional, y a darles eficacia y celeridad a los procesos operativos y administrativos.

#### ■ Profesionalización

El gobierno nacional impulsará el desarrollo de la estructura interna de la policía nacional, conforme a lo dispuesto en la Ley 62 de 1993. Para ello hará las gestiones necesarias para poner a tono los estatutos de carrera y disciplinarios, de manera que aseguren la profesionalización y la promoción del personal. Este proceso requiere el diseño de indicadores de gestión y resultados, que incluyan la evaluación del desempeño individual respecto a las metas de la institución, lo cual significa una tecnificación en el proceso de selección y ascenso.

#### ■ Bienestar y seguridad social

El programa para mejorar el bienestar del personal de la policía estará dirigido principalmente a la vivienda propia y fiscal. Los servicios de salud se prestarán a través de los organismos de salud para la fuerza pública, y los de educación y recreación por medio del INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR DE LA POLICÍA.



**Competitividad  
para la  
internacionalización**

El proceso de apertura ha evidenciado las fortalezas y debilidades de la estructura productiva colombiana. Para superar estas últimas y consolidar dicho proceso, el gobierno pondrá en marcha una ambiciosa estrategia de competitividad para la internacionalización, que sea el producto de un esfuerzo concertado entre los sectores público y privado, orientado a diseñar estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura conjuntas, que permitan aumentar y utilizar eficientemente los recursos productivos y generar ventajas comparativas sostenibles. Esta estrategia deberá dinamizar la generación y calificación de puestos de trabajo, al contribuir decisivamente al objetivo central del Plan de Desarrollo de mejorar las condiciones de empleo de la mayoría de la población.

Esta estrategia concibe la competitividad en forma amplia, como la capacidad de una sociedad para hacer frente al desafío de la economía global y, al tiempo, incrementar sus niveles de bienestar. Esta concepción se expresa en cuatro criterios generales. En primer lugar reconoce que, en el mundo moderno, las ventajas competitivas, especialmente aquellas que más contribuyen a dinamizar las exportaciones agroindustriales, manufactureras y de servicios, son en gran medida creadas. Es decir, no surgen en mayor medida de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada, sino de factores que son el resultado del propio proceso de desarrollo y pueden ser, por lo tanto, moldeados por agentes públicos y privados.

En segundo término, esta visión reconoce que el esfuerzo por crear una economía más competitiva debe abocarse en forma integral. En efecto, la competitividad no es sólo el producto de las acciones que lleva a cabo cada empresa a nivel individual; es también el resultado del entorno sectorial y global en el cual se desenvuelve. Las ventajas competitivas dependen de la capacidad de captar, adaptar y generar tecnología; de mejorar constantemente el capital humano; de diseñar estructuras y estrategias empresariales dinámicas; de explotar las complementariedades entre empresas que hacen parte de cadenas productivas, y entre dichas empresas y aquellas que les prestan servicios; de desarrollar una infraestructura eficiente; y de diseñar un contexto regulatorio apropiado para las acciones de las empresas.

En tercer lugar, esta concepción indica que los esfuerzos por promover la competencia en los mercados de bienes y servicios y superar las restricciones a la libre movilidad de factores productivos deben estar complementados con políticas sectoriales activas, orientadas a superar los obstáculos que los agentes privados encuentran en cada sector para lograr mayores niveles de productividad. La construcción de ventajas competitivas estables no es, así, un resultado automático de la política comercial y de la liberación de los mercados internos; requiere también acciones sectoriales orientadas a facilitar a los distintos sectores su integración al nuevo modelo de desarrollo. Estas acciones deben reflejarse en planes estratégicos orientados a superar restricciones institucionales o regulatorias que afecten la actividad sectorial; a redefinir el alcance de políticas crediticias o de fomento de las exportaciones en función de objetivos sectoriales; a diseñar estrategias de reconversión productiva; a generar procesos dinámicos de transferencia tecnológica e innovación, y procesos de integración de cadenas productivas e intersectoriales que eleven los niveles de productividad de los distintos sectores involucrados.

Por último, esta visión exige un esfuerzo especial por conjugar acciones públicas y privadas y, por ende, debe ser el resultado de una activa concertación, tanto a nivel nacional como regional. Este es el único medio para acopiar la información necesaria para la toma de decisiones y para definir los objetivos, las estrategias y los compromisos precisos entre los actores públicos y privados que se traducen en acuerdos para mejorar la competitividad.

Esta concepción tiene en cuenta las lecciones de aquellos países que han logrado insertarse con éxito en la economía global. Su expresión más clara han sido los CONSEJOS DE PRODUCTIVIDAD de los países asiáticos de rápido desarrollo, donde la planeación sectorial conjunta entre los sectores público y privado, especialmente de las ramas industriales, ha sido un elemento esencial de sus exitosos procesos de inserción a la economía internacional. En Colombia este esquema de trabajo entre sector público y privado buscará ser la norma para el trabajo en todos los sectores de la economía.

Estas concepciones son la base de la ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD que garantizará el tránsito de la apertura a una verdadera internacionalización de la economía colombiana. Esta política será coordinada por el CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD y tiene cinco programas especiales: la política nacional de ciencia y tecnología, el plan estratégico exportador, la política de modernización agropecuaria y rural, la política de modernización industrial y la estrategia de infraestructura para la competitividad. El desarrollo del capital humano influencia también varios elementos de esta política; sin embargo, sus elementos fundamentales se desarrollan en los capítulos 5 y 8 del Plan.

## I. EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

El Consejo Nacional de Competitividad es el instrumento institucional que orientará esta estrategia. Este organismo, presidido por el jefe del Estado, tiene una amplia participación del alto gobierno y los sectores empresarial, laboral y académico. La coordinación ejecutiva la ejerce la Consejería económica y de competitividad de la presidencia de la república y la secretaría técnica está a cargo de la unidad de desarrollo empresarial del Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Consejo Gremial Nacional y las corporaciones Calidad, Coinvertir y Colombia Internacional. El Consejo desarrollará tres frentes de trabajo:

1. El diagnóstico de la situación del país y la identificación de iniciativas de particular interés para el desarrollo de una economía más competitiva. Esta tarea se realizará a través de comités asesores en cinco áreas críticas: a) cultura de la competitividad, gestión, productividad y calidad; b) tecnología; c) formación de recursos humanos; d) infraestructura; y e) desarrollo de un marco institucional, legal y regulatorio propicio.
2. La promoción de ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD. Estos acuerdos estratégicos son el instrumento sectorial fundamental de la estrategia de competitividad. Serán negociados en el marco de los planes estratégico exportador, de modernización agropecuaria y rural, y de modernización industrial, con la participación de empresarios,



trabajadores y el gobierno. Contemplarán acciones conjuntas y compromisos específicos de las partes en una o varias de las siguientes áreas:

- a) Definición de una estrategia de generación y difusión de tecnología para el sector, que incluya tanto tecnologías duras como procesos organizacionales, informáticos y comerciales.
- b) Formación de recursos humanos especializados.
- c) Promoción de las exportaciones del sector, incluido el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo.
- d) Superación de problemas crediticios que pueda enfrentar el sector o de obstáculos para hacer mejor uso del mercado de capitales, incluido el diseño de programas crediticios especiales de reconversión y relocalización.
- e) Solución de problemas asociados a la integración inadecuada de cadenas productivas o de éstas con cadenas de comercialización y de provisión de servicios.
- f) Superación de restricciones institucionales o regulatorias que afecten la actividad sectorial.
- g) Solución a problemas específicos de infraestructura.
- h) Análisis de problemas de contrabando o competencia desleal que enfrente el sector.

Este instrumento realza el carácter de socios que tienen los sectores público y privado en el contexto de la apertura económica. En el marco de estos acuerdos se especificará la forma como los sectores productivos harán uso de los instrumentos generales de carácter transversal que diseñe el gobierno nacional, entre ellos tres que incorporarán un claro componente de apoyo: el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y la promoción de exportaciones.

3. El diseño de una ESTRATEGIA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, con un claro objetivo de largo plazo (Visión 2025), que permita articular el proceso de crecimiento y articulación de la economía al mercado mundial en el marco del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

El Consejo Nacional de Competitividad pondrá en marcha instancias regionales a través de las cuales los sectores productivos de distintas regiones del país puedan articularse con los programas que a nivel nacional promueva el Consejo.

## II. LA POLÍTICA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Esta política desarrollará y ampliará el SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA con el propósito de integrar firmemente la ciencia y tecnología a los diversos sectores productivos, comerciales y de servicios, buscando incrementarles su competitividad y mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población. Esta política contiene cinco estrategias básicas:

### A. Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología

EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA es el instrumento básico de planeación estratégica, programación y asignación de recursos a través de sus consejos nacionales y regionales. Para su fortalecimiento se ampliará su capacidad de asignación de recursos, tanto a nivel global como sectorial. Se busca así romper la fragmentación en la asignación de recursos que caracteriza el esquema actual y que impide que se orienten hacia las instituciones de mayor calidad y dinámica. Ello exige un fortalecimiento de las secretarías técnicas de los respectivos consejos que hacen parte de los ministerios y de Colciencias. Se desarrollará, además, la legislación de ciencia y tecnología, con el fin de promover las corporaciones mixtas de derecho privado y otros mecanismos de asociación entre el gobierno y el sector productivo.

Esta estrategia comprende tres programas adicionales. El primero de ellos es el de FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO, que involucra la formación de dos mil investigadores y científicos a nivel de doctorado en las distintas áreas de las ciencias naturales y sociales y las ingenierías; la creación y consolidación de programas nacionales de doctorado; becas para pasantías en el exterior; y el fortalecimiento del programa de estímulos a los investigadores. El segundo programa es el de CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN, que busca crear 25 nuevos centros académicos y 250 nuevos grupos de investigación en las universidades; desarrollar redes de investigación; apoyar la creación de centros regionales; utilizar crecientemente la modalidad de financiamiento por programa, para dar mayor estabilidad a los equipos de investigadores; y apoyar la creación de fondos de capital de los centros de investigación *endowments*. El tercero es el programa de INTEGRACIÓN A LAS REDES Y PROGRA MAS INTERNACIONALES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, mediante la financiación de la participación de centros colombianos en redes internacionales, la ampliación de la cobertura de la RED CALDAS, que hace partícipes a científicos colombianos residenciados en el exterior en la investigación nacional, el apoyo a iniciativas como el programa Bolívar que busca promover iniciativas de internacionalización del sector productivo, teniendo como eje la innovación y la conexión de los centros de investigación y de desarrollo tecnológico a Internet.

## **B. Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico**

El propósito esencial de esta estrategia es desarrollar redes de innovación que les brinden apoyo a las empresas a través de la investigación, información y servicios tecnológicos, y promuevan su interacción con universidades y otras entidades generadoras de conocimiento o alianzas estratégicas con empresas innovadoras.

El sistema descansa sobre el apoyo a las instituciones de desarrollo tecnológico a través de un sistema integral de financiamiento. El instrumento institucional fundamental son los CENTROS DE PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, ya sea de naturaleza sectorial o regional. Se aspira a que dichos centros cubran una o varias de las tres funciones tecnológicas básicas: investigación, capacitación y servicios tecnológicos —consultoría en temas tecnológicos, manejo de redes de información, metrología y certificación de calidad, etcétera. Cuando sea posible, se fomentarán los centros red, que permiten utilizar capacidades de investigación y servicios

tecnológicos ya existentes. Otros instrumentos importantes son los SISTEMAS DE DISEÑO INDUSTRIAL, LAS INCUBADORAS DE EMPRESAS, los CENTROS DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICA, las entidades de intermediación de la oferta y la demanda de tecnología, y los programas de capacitación y asistencia técnica en gestión tecnológica.

El apoyo integral a los centros tecnológicos se brindará mediante cinco instrumentos diferentes: 1) la contribución de capital semilla a corporaciones mixtas que correspondan a cualquiera de las instituciones tecnológicas mencionadas, por parte de Colciencias, los ministerios y las universidades y empresas públicas; 2) el Fondo de cofinanciación para la innovación y el cambio técnico, que cofinanciará, a fondo perdido, el 50% de los proyectos de investigación tecnológica de los centros de productividad y desarrollo tecnológico, las universidades y los centros académicos de investigación que contrate el sector productivo; 3) los incentivos tributarios de la Ley 6a. de 1992, que serán revisados con el fin de incrementar su cobertura y agilizar su trámite; 4) las líneas de crédito para desarrollo tecnológico de Colciencias, el IFI y otras entidades; y 5) los convenios que realice el Sena para financiar el componente de capacitación de las instituciones mencionadas. También se impulsará el proceso de descentralización de la capacidad de generación y uso de conocimiento, a través de PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO que articulen las infraestructuras existentes y respondan a las necesidades de cada región. Para este propósito se conformarán CENTROS REGIONALES DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, Innovar. Estos centros deberán articularse con la estrategia educativa, en apoyo fundamentalmente de la educación posbásica.

Como instrumentos complementarios, se pondrá plenamente en operación el SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y METROLOGÍA y se consolidará la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, asegurando que dicha legislación no se convierta, a través del mayor costo de la tecnología para las empresas colombianas, en obstáculo para el progreso científico, tecnológico y socioeconómico del país.

### **C. Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país**

Esta estrategia contiene dos programas básicos. El primero está orientado a MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES, tanto por parte del sector público como del privado, mediante mejores técnicas de diagnóstico de los problemas existentes, la investigación en métodos de gestión y técnicas de prestación de servicios, y el estudio de mecanismos de participación ciudadana. El segundo está dirigido a MEJORAR LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA SOCIEDAD COLOMBIANA, orientada a dinamizar procesos de cambio social, desarrollar una cultura política participativa y consolidar una capacidad de convivencia y consenso social.

### **D. Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible**

Esta estrategia involucra dos programas. El primero se orienta a DESARROLLAR Y FORTALECER LA CAPACIDAD CIENTÍFICA NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS,

con las siguientes acciones: puesta en marcha de los centros de investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente; fomento de la investigación en estos y otros institutos de investigación sobre ecosistemas y biodiversidad; financiación de programas de investigación en ciencias básicas complementarias, tales formación y servicios tecnológicos, y promuevan su interacción con universidades y otras entidades generadoras de conocimiento o alianzas estratégicas con empresas innovadoras.

El sistema descansa sobre el apoyo a las instituciones de desarrollo tecnológico a través de un sistema integral de financiamiento. El instrumento institucional fundamental son los CENTROS DE PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, ya sea de naturaleza sectorial o regional. Se aspira a que dichos centros cubran una o varias de las tres funciones tecnológicas básicas: investigación, capacitación y servicios tecnológicos —consultoría en temas tecnológicos, manejo de redes de información, metrología y certificación de calidad, etcétera. Cuando sea posible, se fomentarán los centros red, que permiten utilizar capacidades de investigación y servicios tecnológicos ya existentes. Otros instrumentos importantes son los SISTEMAS DE DISEÑO INDUSTRIAL, LAS INCUBADORAS DE EMPRESAS, los CENTROS DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICA, las entidades de intermediación de la oferta y la demanda de tecnología, y los programas de capacitación y asistencia técnica en gestión tecnológica.

El apoyo integral a los centros tecnológicos se brindará mediante cinco instrumentos diferentes: 1) la contribución de capital semilla a corporaciones mixtas que correspondan a cualquiera de las instituciones tecnológicas mencionadas, por parte de Colciencias, los ministerios y las universidades y empresas públicas; 2) el Fondo de cofinanciación para la innovación y el cambio técnico, que cofinanciará, a fondo perdido, el 50% de los proyectos de investigación tecnológica de los centros de productividad y desarrollo tecnológico, las universidades y los centros académicos de investigación que contrate el sector productivo; 3) los incentivos tributarios de la Ley 6a. de 1992, que serán revisados con el fin de incrementar su cobertura y agilizar su trámite; 4) las líneas de crédito para desarrollo tecnológico de Colciencias, el IFI y otras entidades; y 5) los convenios que realice el Sena para financiar el componente de capacitación de las instituciones mencionadas. También se impulsará el proceso de descentralización de la capacidad de generación y uso de conocimiento, a través de PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO que articulen las infraestructuras existentes y respondan a las necesidades de cada región. Para este propósito se conformarán CENTROS REGIONALES DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, Innovar. Estos centros deberán articularse con la estrategia educativa, en apoyo fundamentalmente de la educación posbásica.

Como instrumentos complementarios, se pondrá plenamente en operación el SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y METROLOGÍA y se consolidará la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, asegurando que dicha legislación no se convierta, a través del mayor costo de la tecnología para las empresas colombianas, en obstáculo para el progreso científico, tecnológico y socioeconómico del país.

**C. Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país**

Esta estrategia contiene dos programas básicos. El primero está orientado a MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES, tanto por parte del sector público como del privado, mediante mejores técnicas de diagnóstico de los problemas existentes, la investigación en métodos de gestión y técnicas de prestación de servicios, y el estudio de mecanismos de participación ciudadana. El segundo está dirigido a MEJORAR LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA SOCIEDAD COLOMBIANA, orientada a dinamizar procesos de cambio social, desarrollar una cultura política participativa y consolidar una capacidad de convivencia y consenso social.

#### **D. Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible**

Esta estrategia involucra dos programas. El primero se orienta a DESARROLLAR Y FORTALECER LA CAPACIDAD CIENTÍFICA NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS, con las siguientes acciones: puesta en marcha de los centros de investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente; fomento de la investigación en estos y otros institutos de investigación sobre ecosistemas y biodiversidad; financiación de programas de investigación en ciencias básicas complementarias, tales como biotecnología y bioseguridad; impulso al desarrollo de tecnologías y sistemas de producción sostenibles; recuperación y aplicación del conocimiento de las comunidades tradicionales; y desarrollo de normas de propiedad intelectual apropiadas para el sector, que protejan entre otros aspectos los derechos nacionales y de las comunidades tradicionales consagrados en la Cumbre de la Tierra de 1992. El segundo es un PROGRAMA DE ESTUDIOS AMBIENTALES URBANOS, orientado a desarrollar patrones de urbanización y prestación de servicios urbanos sostenibles a largo plazo.

#### **E. Integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y la cultura colombianas**

A través de esta estrategia se busca mejorar los sistemas de enseñanza de las ciencias básicas; poner en marcha programas de popularización de la ciencia y la tecnología (museos interactivos y material de divulgación) y de actividades científicas juveniles; fomentar el uso de la informática con fines educativos y articular el país a redes de información. Se buscará así incorporar la ciencia y la tecnología a la cultura y fomentar procesos generalizados de innovación en el conjunto de la población.

En los primeros años de la década actual, el gasto total en investigación científica y tecnológica ha oscilado en torno al 0,5% del PIB, de los cuales 0,2% del PIB corresponden a aportes del presupuesto nacional para inversión en ciencia y tecnología; el resto está constituido por los programas de transferencia de tecnología, la cooperación técnica internacional, la inversión privada en desarrollo tecnológico y los costos de funcionamiento del sistema. El Plan propone elevar el gasto total en ciencia y tecnología al 1 % del PIB a finales de la administración, para lo cual prevé un aumento en los aportes del presupuesto para inversión al 0,2% del PIB en 1995 y 0,5% en 1998.

### **III. PLAN ESTRATÉGICO EXPORTADOR**

El eje de la política de internacionalización es el desarrollo exportador. Una apertura sin dinamismo exportador puede justificarse como una medida de estabilización macroeconómica pero nunca como una estrategia de desarrollo. Por este motivo, el retorno a tasas mayores de crecimiento exportador es prioridad básica de la política de internacionalización.

Algunos de los factores que han afectado adversamente la actividad exportadora en los últimos años —el lento crecimiento de algunos mercados internacionales o el neoproteccionismo— están por fuera del alcance de la política económica colombiana. Otros son analizados en secciones diferentes del Plan: la política cambiaria ha sido considerada en el capítulo relativo a la política macroeconómica (capítulo 3); la política de capital humano se desarrolla en los capítulos 5 y 8, y aquella relativa a la infraestructura se analiza más adelante en este capítulo. En esta sección se detallan las cinco estrategias básicas que hacen parte del PLAN ESTRATÉGICO EXPORTADOR.

#### **A. Acuerdos sectoriales de competitividad**

Los acuerdos sectoriales de competitividad serán el marco institucional para analizar y concertar conjuntamente, en cada sector, acciones integrales para el desarrollo exportador. Estos acuerdos contemplarán el tipo de políticas internas a las cuales hemos hecho alusión en la sección relativa al Consejo de Competitividad —programas de desarrollo tecnológico, capacitación de mano de obra, etcétera—, así como acciones particulares en el frente exportador: readecuación de los instrumentos de apoyo a la actividad exportadora, programas de promoción y comercialización internacional, defensa contra el neoproteccionismo y superación de cuellos de botella de infraestructura específicos—cuartos fríos, bodegas especiales—, entre otros. En el marco de las estrategias del Consejo de Competitividad, el Ministerio de Comercio Exterior tendrá a su cargo la negociación de acuerdos para sectores netamente exportadores productores de bienes y servicios, con la participación de los ministerios sectoriales respectivos. En otros sectores, participará en los acuerdos que promuevan los ministerios de Desarrollo Económico, y de Agricultura y Desarrollo Rural.

#### **B. Impulso a las negociaciones internacionales**

Los acuerdos comerciales son una herramienta poderosa para garantizar la permanencia de las exportaciones colombianas en el mercado internacional, ya que disminuyen el riesgo de la actividad exportadora y permiten avanzar más rápidamente en la armonización de gran cantidad de materias que afectan el comercio internacional —normas técnicas, políticas agrícolas e inestabilidad de tipos de cambio cruzados, entre otros. Por este motivo, de acuerdo con claros principios de reciprocidad y cumpliendo los compromisos adquiridos, el gobierno profundizará los acuerdos existentes y efectuará nuevas negociaciones que permitan ampliar los mercados para las exportaciones colombianas. Estas negociaciones se llevarán a cabo en estrecha coordinación con el sector privado, con el fin de evaluar las sensibilidades del país frente a cada acuerdo y diseñar los mecanismos que permitan a los sectores afectados adaptarse a ellos.

En este marco, se llevarán a cabo las siguientes acciones: 1) se seguirán realizando negociaciones con Venezuela para superar la coyuntura ad versa que enfrenta el comercio binacional; 2) se

continuarán aquellas orientadas a consolidar la integración andina; 3) se pondrán en marcha los acuerdos del Grupo de los Tres y con el CARICOM; 4) se concluirán las negociaciones con Centroamérica; y 5) se iniciará el proceso de evaluación y análisis de las negociaciones con MERCOSUR. Proexport, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, pondrá en marcha una campaña para difundir estos acuerdos, sus ventajas y alcances.

La integración hemisférica es, obviamente, la fase final del dinámico proceso de acuerdos subregionales que experimenta el continente. El gobierno apoyará, por lo tanto, un proceso de discusión nacional en torno a la integración hemisférica, convenida en la Cumbre de las Américas de 1994, y la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por su parte, el Ministerio de Comercio Exterior y Proexport fortalecerán la difusión y utilización de las preferencias otorgadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, Atpa y PEC. El Ministerio de Comercio Exterior, en coordinación con Proexport y las representaciones diplomáticas de Colombia en la región de la cuenca del Pacífico, diseñará y pondrá en marcha una estrategia para dinamizar los flujos comerciales y financieros con los países de esa zona económica.

### **C. Unidad especial contra el neoproteccionismo**

Muchos sectores de exportación del país experimentan con rigor creciente los efectos del neoproteccionismo, que se ha reflejado en el establecimiento de cuotas, derechos antidumping y restricciones técnicas, sanitarias y ecológicas, muchas de ellas injustificadas. El Ministerio de Comercio Exterior creará, a partir de recursos humanos ya existentes, una UNIDAD ESPECIAL CONTRA EL NEOPROTECCIONISMO, que tendrá las siguientes funciones: 1) generar y difundir internamente información sobre prácticas restrictivas en mercados internacionales —incluidos los países vecinos—; 2) estudiar las opciones más adecuadas de defensa de los intereses de los exportadores colombianos afectados por dichas prácticas; 3) coordinar con la embajada de Colombia ante la Organización Multilateral del Comercio y otras embajadas la defensa de dichos intereses; 4) coordinar con otras entidades —Superintendencia de Industria y Comercio, ICONTEC, ICA, INPA y el Ministerio del Medio Ambiente— las negociaciones orientadas a superar las barreras técnicas, sanitarias y ecológicas; y 5) cofinanciar la defensa de los exportadores afectados por dichas prácticas, según criterios definidos por la junta directiva de Proexport.

### **D. Ampliación de los esquemas de fomento a las exportaciones**

#### **■ Cert y devolución de impuestos indirectos (draw back)**

El país adquirió en el marco de la Ronda Uruguay del GATT el compromiso de desmontar los subsidios a la exportación de productos manufacturados, en un período amplio (hasta el año 2003). Aunque el nivel promedio del Cert no excede por un margen importante el monto justificable como devolución de impuestos indirectos, en varios sectores los incentivos actuales tienen un componente de subsidio. El gobierno analizará, por lo tanto, la conveniencia de iniciar la aproximación a un sistema de devolución de impuestos indirectos. Los recursos fiscales que se liberen serán

reassignados, en cualquier caso, al sector exportador para financiar otras labores de fomento. El gobierno también man tendrá el Cert como un mecanismo temporal de apoyo a productos en crisis, como se hizo recientemente en el caso del banano.

#### ■ Crédito

El Banco de Comercio Exterior, BANCOLDEX, mantendrá la dinámica de sus líneas tradicionales y seguirá diversificando los productos financieros que ofrece. En particular, ampliará las líneas de crédito para compradores en el exterior —crédito directo, fondeo de cartas de crédito y descuento de documentos— y diseñará nuevas líneas en las siguientes áreas: a) financiamiento de la participación de la industria nacional de bienes de capital en licitaciones nacionales e internacionales, en condiciones competitivas con las de los patrones internacionales, para lo cual se destinará un monto anual de cinco mil millones de pesos del presupuesto nacional; b) crédito para la constitución de redes de comercialización internacional y para la adquisición de las ya existentes; c) financiación de la exportación de servicios; d) apoyo a inversiones colombianas en el exterior que tengan efectos sobre las exportaciones colombianas; y e) cofinanciación de obras de infraestructura con claros efectos sobre la actividad exportadora —adecuación de puertos de embarque y bodegas en los aeropuertos, redes de frío—.

#### ■ Seguro de exportación

Segurexpo consolidará y ampliará sus líneas existentes sobre riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, y hará una amplia difusión de sus servicios.

#### ■ Promoción

Proexport consolidará el exitoso modelo de apoyo al mercadeo internacional a través de las *unidades de exportación*<sup>1</sup>, con el fin de dar una solución más integral a los problemas de los exportadores, éstas harán parte de los acuerdos sectoriales de competitividad. Para ampliar la cobertura de los servicios que se prestan a través de los CENTROS DE ATENCIÓN AL EXPORTADOR, CAE, únicamente en Bogotá, Proexport diseñará un sistema similar de servicios en otras ciudades apoyado en los gremios y las cámaras de comercio; a través de este servicio, se suministrará información sobre aquellos que ofrecen otras entidades, como BANCOLDEX y Segurexpo. Por otra parte, en estrecha colaboración con los agregados comerciales y con las embajadas de Colombia, deberá ampliar sus servicios a los exportadores en materia de información sobre nichos de mercado, oportunidades comerciales, licitaciones internacionales, preferencias unilaterales y normas técnicas exigidas en los países de destino. Proexport continuará cofinanciando, con sus propios recursos, estas labores; el gobierno aportará, a partir de 1996,

---

<sup>1</sup> Las unidades involucran a exportadores que tienen en común un producto, un mercado o un canal de comercialización. Han demostrado ser un vehículo efectivo para expandir los servicios de Proexport y establecer un canal de comunicación apropiado entre la entidad y los exportadores, logrando, a través de los programas exportadores a tres años, vínculos a más largo plazo entre todos los agentes involucrados.



14.775 millones de pesos anuales del presupuesto nacional para que Proexport pueda apoyar las actividades de promoción y la ampliación de sus servicios.

#### ■ Información

El Ministerio de Comercio Exterior, a través de Proexport y de entidades privadas interesadas, promoverá el desarrollo de redes de información sobre mercados internacionales, preferencias arancelarias, otros requisitos a la importación en los mercados de destino y servicios al sector exportador, incluyendo el acceso a redes internacionales existentes. Adicionalmente se estudiará la posibilidad de que los *trade points* asuman funciones operativas.

#### ■ Servicios de certificación

Se incentivará la creación de entidades especializadas en la difusión y certificación de normas internacionales de calidad o de normas nacionales de excelencia, incluidas las de carácter ambiental.

#### ■ Zonas francas

El gobierno mantendrá el esquema de las zonas francas privadas establecido por la administración anterior. Vigilará el cumplimiento de las normas vigentes, pondrá en funcionamiento un sistema de información sobre sus operaciones de comercio exterior y apoyará las tareas de mercadeo y promoción de las zonas en el exterior. En asocio con la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL que se encarga del seguimiento y control eficaz de las zonas, se crearán dos comités: uno para las ZONAS FRANCA INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS y otro para las de SERVICIOS TURÍSTICOS, que servirán de foro de discusión de las políticas de funcionamiento, control y promoción de ellas. El régimen de ZONA FRANCA COMERCIAL se mantendrá únicamente para los usuarios que tienen contratos vigentes, hasta el vencimiento de los mismos.

#### ■ Plan Vallejo

Se harán esfuerzos adicionales para mejorar la operatividad del PLAN VALLEJO y para ampliar su cobertura en los pequeños y medianos exportadores y su aplicación al sector servicios. Para los primeros, se promoverá el llamado PLAN VALLEJO COOPERATIVO, actualmente en experimentación, mediante el cual los exportadores pequeños y medianos se asocian para beneficiarse del programa con menores costos operativos.

#### ■ Comercializadoras internacionales

Con el propósito de buscar una activa participación de los comerciantes en los procesos de exportación, se mantendrá la política de agilización, simplificación de trámites y requisitos para la autorización y registro de las nuevas comercializadoras, que ha permitido que el número de ellas se quintuple desde 1991, contando ahora con 102 organizaciones de esta naturaleza.

## **E. Exportación de servicios**

La inclusión del sector servicios a la política de exportaciones es una de las prioridades de la administración. Con este propósito, el gobierno extenderá paulatinamente al comercio de servicios los mecanismos de promoción tradicionalmente aplicados al comercio de bienes para que se extiendan al de servicios, revisará los vacíos que tengan las normas vigentes sobre la materia y diseñará nuevos instrumentos específicos para el sector. En tal sentido, se pondrán en marcha las siguientes acciones: 1) adopción de una nomenclatura y una metodología que permitan desarrollar un sistema de información adecuado sobre la exportación de servicios; 2) creación de un registro de exportadores de servicios y establecimiento de mecanismos de control, para que los exportadores registrados se puedan beneficiar de una menor retención en la fuente sobre el reintegro de divisas, que actualmente es de 10%; 3) instrumentación del PLAN VALLEJO DE SERVICIOS, impulso de las zonas francas turísticas y análisis de la factibilidad de otorgar el Cert para exportadores de servicios debidamente registrados; 4) fortalecimiento del régimen de ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS, como mecanismo de promoción de las exportaciones de servicios tecnológicos; 5) adecuación de los instrumentos de crédito de BANCOLDEX e IFI para apoyar la exportación de servicios; 6) utilización de los esquemas desarrollados por Proexport o mecanismos específicos para el sector de servicios, tales como los FONDOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA; 7) difusión de las oportunidades y ventajas de los acuerdos internacionales en el sector servicios; y 8) concertación con las organizaciones médicas, de consultores e ingenieros, de mecanismos especiales de fomento a las exportaciones de servicios profesionales especializados.

En la política de promoción de las exportaciones de servicios se dará prioridad especial al turismo. En tal sentido, los ministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico formularán planes específicos para estimular el turismo receptivo en el marco de un ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO, que se concierte con los empresarios del sector. Adicionalmente, con el propósito de garantizar un marco propicio para el desarrollo del sector, el gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley marco de la actividad turística.

## **IV. POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA Y RURAL**

No obstante el crecimiento y la tecnificación que ha registrado la producción agropecuaria en las décadas pasadas, en la sociedad rural colombiana continúan prevaleciendo el empleo precario, los bajos ingresos, la violencia y la inseguridad. El gobierno fortalecerá las políticas y los instrumentos de apoyo económico a la producción y pondrá en marcha, al mismo tiempo, una ambiciosa política social dirigida a generar cambios significativos en las condiciones sociales en las cuales se desenvuelve la actividad agropecuaria y en el nivel de vida que predomina en las áreas rurales del país.

En lo político, en buena parte del territorio rural colombiano imperan condiciones de violencia. En lo social, los indicadores disponibles, referidos a condiciones de educación, salud, calidad de vivienda

e ingresos, muestran que la brecha rural-urbana es significativa e incluso creciente, con el agravante de que la mitad de los pobres del país y más de las dos terceras partes de los indigentes se localizan en las áreas rurales. En lo económico, las características principales de la actividad agropecuaria son la escasa movilidad de los factores de la producción, y las imperfecciones en los mercados de dichos factores y de los productos agropecuarios. No menos importante, el estilo de desarrollo agrícola ha tenido efectos que degradan la base de recursos naturales y generan tensiones ambientales que desbordan el ámbito de la producción agropecuaria. A ello se une el que las actividades agropecuarias se caracterizan por mayores niveles de riesgo debido a factores meteorológicos, biológicos o de mercado que producen grandes fluctuaciones de precios e ingresos, no asociados a factores económicos.

Finalmente, como se ha hecho evidente en los últimos años, el sector agrícola y ganadero es muy sensible a las políticas macroeconómicas, en especial a la evolución del tipo de cambio.

Las observaciones anteriores se resumen en falta de equidad en la distribución social de los beneficios y costos del desarrollo, baja competitividad de la estructura productiva y amenazas a la sostenibilidad a largo plazo de los procesos de crecimiento y desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero.

En consecuencia, los objetivos de la política agropecuaria y pesquera se encaminan a hacer frente a la interdependencia de los fenómenos políticos, sociales y económicos señalados anteriormente, buscando promover condiciones de equidad social, competitividad económica y sostenibilidad del desarrollo. En este orden de ideas, la estrategia consiste en promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, en un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a mercados internacionales altamente distorsionados. Para el logro de estos objetivos, el gobierno promoverá la concertación con el sector privado —acuerdos sectoriales de competitividad— y un contexto institucional de descentralización y participación comunitaria para la ejecución de la política. Lograr y afianzar la competitividad a mediano y largo plazos de la estructura agraria constituye un objetivo fundamental de la política sectorial. Con esta perspectiva, sus estrategias proporcionan las condiciones y los incentivos para, en primer lugar, desarrollar una estructura económica basada en la producción de bienes comercializables de alta elasticidad-ingreso de demanda, orientados a mercados dinámicos y de alto poder adquisitivo, y para los cuales el país posea condiciones naturales favorables; en segundo lugar, proteger las actividades productivas agrarias en el mercado interno y en el internacional cuando la producción nacional sea eficiente pero su competitividad se encuentre amenazada por distorsiones del mercado; y en tercer lugar, reconvertir en forma gradual las producciones en las cuales el país no posee ventajas comparativas y tiene que enfrentar, además, mercados internacionales distorsionados por los subsidios y el proteccionismo que practican las naciones más industrializadas.

Esa estrategia implica incorporar en los criterios para el desarrollo y aplicación de los instrumentos de la política los siguientes principios, hasta ahora no usuales en nuestro medio: 1) la producción debe estar orientada por el mercado, antes que por la vocación natural del suelo; 2) debe

favorecerse la especialización regional de la producción, con el fin de facilitar el logro de economías de especialización y de escala; 3) las actividades agropecuarias deben ser concebidas como parte integral del sistema agroindustrial que conforma sus cadenas de agregación de valor; 4) debe impulsarse una estructura agro empresarial cada vez más integrada vertical y horizontalmente, dando prioridad a la integración de los agricultores hacia adelante en las cadenas de valor, para estar en mejores condiciones de aumentar la eficiencia y controlar los procesos de mercado.

#### **A. Desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero**

El gobierno ampliará la capacidad de generación, transferencia y adopción de tecnologías que promuevan la modernización del sector, fortalezcan sus ventajas competitivas y contribuyan al logro de la sostenibilidad en la producción.

Para lograrlo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retomará el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico del sector. Para ello se fortalecerá el CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROPECUARIO Y PESQUERO, presidido por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y se ampliarán sustancialmente los recursos presupuestales destinados a la investigación y difusión de tecnologías en el sector.

Se impulsará el sistema de centros de productividad y desarrollo tecnológico en las áreas prioritarias de producción, poscosecha y comercialización, incluidas las actividades pesqueras y acuícolas. En particular se fortalecerá y consolidará CORPOICA, como instrumento fundamental de la política y del sistema nacional de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario. Así mismo, se consolidará el SISTEMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA, SINTAP, mediante el fortalecimiento de las UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA, UMATA, y la ejecución del PROGRAMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA, PRONATTA.

En este marco, el gobierno impulsará programas de investigación y desarrollo en tecnologías para la mecanización de sus labores agrícolas y de poscosecha, especialmente en zonas de ladera, donde se localiza la mayor parte de la agricultura y los agricultores del país. Dará también especial atención a actividades promisorias para la reconversión productiva, como la piscicultura y la acuicultura en general, para lo cual se apoyará la consolidación institucional del INPA y se fortalecerá el CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN ACUICULTURA, CENIAGUA.

Una condición para mantener la competitividad en el largo plazo es la sostenibilidad de los procesos de producción. La política agraria fortalecerá la capacidad nacional para ejercer un manejo sostenible de los recursos disponibles en el medio rural. Con este fin se fortalecerá la capacidad nacional para caracterizar y evaluar la potencialidad económica de sus recursos naturales y realizar una labor permanente de identificación, evaluación y monitoreo, con el objeto de descubrir nuevas oportunidades económicas y prevenir los riesgos de degradación. Se promoverá el ordenamiento del

uso de los recursos sectoriales, en el marco del proceso más amplio de ordenamiento ambiental del territorio.

Se incentivarán igualmente el desarrollo y adopción de prácticas sostenibles —manejo integrado de plagas, fertilización orgánica, variedades y razas resistentes a plagas, etcétera—, y la realización de acciones de protección y recuperación de recursos. Por último, se propiciará el desarrollo de mercados para productos agrícolas y pesqueros producidos en forma sostenible, acción que será complementada por el mejoramiento de la capacidad institucional para el montaje y operación de esquemas ágiles de certificación y verificación de sanidad y calidad, según normas internacionales.

Por último, se buscará una mayor integración al sistema internacional de investigación y desarrollo tecnológico y el apoyo a iniciativas de financiamiento regional. Colombia consolidará su vinculación al Grupo Consultivo Internacional de Tecnología Agropecuaria, a través de convenios con el Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT, con el fin de multiplicar la capacidad del sistema nacional de investigación tecnológica e influir en la agenda internacional de investigaciones agropecuarias.

## **B. Adecuación de tierras**

Con miras a superar los obstáculos que no han permitido avanzar con la agilidad y eficiencia requeridas en la adecuación de tierras del país, se ha redefinido la acción del Estado en esta materia, facilitando una mayor intervención e injerencia del sector privado en los proyectos.

La política de adecuación de tierras se llevará a cabo con la participación activa de los usuarios desde la identificación del proyecto hasta la administración del mismo. El sistema de recuperación de las inversiones en los distritos incorporará un elemento de subsidio en las obras principales y secundarias. Este apoyo será mayor para los usuarios medianos y pequeños, quienes podrán contar, además, con un subsidio para las obras prediales. La ejecución de la inversión estará a cargo de los organismos públicos y privados que autorice el CONSEJO SUPERIOR DE ADECUACIÓN DE TIERRAS, los cuales podrán ejecutar directamente, por concesión, autoconstrucción o contratando firmas especializadas.

Por otra parte, para fomentar la adecuación predial en proyectos individuales, los productores contarán con acceso al INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL que maneja FINAGRO y que otorga subsidios proporcionales al valor de las inversiones.

Durante el cuatrienio se espera adecuar unas 200 mil hectáreas, de las cuales 40 mil corresponden a pequeño riego, 110 mil a proyectos de mediana y gran irrigación y 50 mil a rehabilitación de distritos ya existentes. En pesos de 1994, la inversión en este programa asciende a 448.175 millones.

## **C. Capitalización y financiamiento**

Los lineamientos en materia crediticia están orientados a garantizar recursos suficientes para la financiación de las actividades agropecuarias y pesqueras, mejorar las condiciones de acceso a financiación para los pequeños productores y fortalecer el crédito como herramienta para la capitalización del campo. En este contexto, se diseñarán mecanismos que faciliten y aseguren el acceso de las pequeñas productoras campesinas al crédito.

La Caja Agraria continuará siendo un instrumento esencial de la política sectorial, como banco de desarrollo agrícola, industrial y minero, con claros objetivos sociales, políticos y económicos, orientado al campesino y al pequeño empresario. La entidad podrá desconcentrar y descentralizar sus servicios y actividades de banca, seguros, fiducia, telecomunicaciones, inmobiliarios, procesamiento de datos, sistematización y arrendamiento financiero, que podrán ser prestados directa o indirectamente. Para lo anterior, la Caja Agraria podrá crear empresas filiales, de su total propiedad o en asocio con otras empresas públicas y privadas. El gobierno nacional estudiará el mecanismo institucional apropiado para que la actual UNIDAD DE SEGUROS pueda, mediante reservas adecuadas, asumir total o parcialmente los riesgos de sus propias operaciones, bienes e intereses de la entidad.

Por otra parte, el gobierno garantizará, mediante aportes de capital o el otorgamiento temporal de capital garantía, el patrimonio técnico mínimo requerido para el funcionamiento de la Caja Agraria, acorde con las necesidades de desarrollo del sector. Así mismo, gestionará ante las autoridades competentes la reducción del encaje de depósitos oficiales hasta nivelarlos con el vigente para los depósitos privados. Igualmente, analizará la conveniencia de sectorizar los sistemas de calificación, evaluación y provisión de cartera, para adecuarlos a las especiales condiciones en las cuales se desarrollan las actividades agropecuarias en Colombia. Las cantidades de dinero que, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, deben consignarse a órdenes de los despachos de la rama judicial, deberán consignarse, a partir de la privatización del Banco Popular, en la sucursal de la Caja Agraria en la respectiva localidad del depositante. Por otra parte, el gobierno estudiará el mecanismo apropiado para sanear el pasivo pensional acumulado de la entidad.

La dificultad de acceso al crédito por parte de los pequeños productores ha sido un problema crónico del sector. El fortalecimiento de la Caja Agraria estará complementado, por lo tanto, por el diseño de formas alternativas de crédito, preferencialmente a través del sector solidario. Así mismo, se descentralizará la operación del Fondo Agropecuario de Garantías y se adoptarán mecanismos para compensar a la Caja Agraria y demás intermediarios el mayor costo en la colocación de créditos a pequeños productores.

A través del uso del crédito para financiar proyectos de inversión que contribuyan a la capitalización y modernización del agro, se otorgará el incentivo a la capitalización rural, el cual se hará extensivo a los proyectos de pesca y acuicultura. Para lograr un uso intenso de este instrumento, el gobierno hará una amplia campaña de divulgación. Este incentivo se usará también para impulsar la renovación del parque de maquinaria agrícola y promover el uso de tecnologías de mecanización acordes con la conservación del suelo y las características de la agricultura tropical.

Con el fin de moderar el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la producción ganadera sobre los ingresos de los productores, se utilizará el crédito como un instrumento para regular la inversión y la extracción en esta actividad. Mediante la adaptación de las condiciones financieras —plazo y forma de amortización—, se estimulará a los ganaderos a utilizar el crédito para reducir la extracción cuando los precios tiendan a disminuir, y a reducir su endeudamiento cuando los precios aumenten.

#### **D. Comercialización y agroindustria**

El sector agropecuario y pesquero recibirá un tratamiento especial en las negociaciones comerciales internacionales, orientado a garantizar mercados para los productos del sector y evitar, al tiempo, que se generen condiciones distorsionadas de competencia. El gobierno mantendrá, además, una política de protección selectiva para los productos sensibles del sector, empleando los mecanismos de salvaguardia, convenios de absorción y utilizando activamente los instrumentos existentes contra la competencia desleal. Las medidas de protección se aplicarán con el criterio de contrarrestar las distorsiones del mercado y no para compensar situaciones de ineficiencia económica.

Por otra parte, en el marco del plan estratégico exportador se creará, en asociación con el sector privado, una PROMOTORA DE EMPRESAS AGROEXPORTADORAS que promueva, mediante el aporte de capital de riesgo, proyectos agroindustriales y pesqueros de gran impacto regional. Con el fin de apoyar el ingreso de nuestros productos agropecuarios a nuevos mercados externos, se diseñarán, a través de Proexport, mecanismos para reintegrar y cofinanciar gastos en que incurran las empresas para promover y consolidar posiciones en dichos mercados. Así mismo, se emprenderá la promoción de una cultura de calidad que incluya, entre otras, la certificación de calidad y la expedición de sellos de viabilidad ecológica de nuestros productos de exportación, a través de la Corporación Colombia Internacional y otras entidades. Además, se fortalecerá el sistema nacional de prevención y control sanitario, mejorando sustancialmente la capacidad técnica y operativa del ICA.

En el frente interno, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, actuará como comprador de última instancia, preferencialmente en zonas marginales. Sustituirá gradualmente la intervención en el mercado de físicos por un sistema de administración de incentivos y subsidios a la comercialización. Así mismo, se fortalecerá el Fondo Emprender para financiar preinversión y participar con capital de riesgo en la creación de empresas de comercialización y transformación que beneficien a pequeños productores.

A través del Fondo Emprender y del incentivo a la capitalización rural, el gobierno nacional fomentará, en asociación con los gobiernos regionales y los gremios del sector, el desarrollo de una capacidad adicional de acopio de leche en frío, de pulverización de leche y de comercialización de carne en canal.

El gobierno promoverá, además, la constitución de FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS de productos agropecuarios y pesqueros, especialmente productos de exportación sujetos a fuertes ciclos internacionales de precios, aportando el capital semilla a dichos fondos.

Con el fin de introducir mecanismos de competencia y hacer frente a estructuras oligopsonicas en el mercado interno, el gobierno apoyará a la Bolsa Nacional Agropecuaria y facilitará su incorporación a sistemas de rueda con enlace internacional. En este marco, mantendrá los incentivos tributarios a las transacciones realizadas a través de la Bolsa y creará una línea de redescuento en FINAGRO para financiar el pago de contado a los agricultores que participen en dichas transacciones.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de un sistema de información moderno para el sector. En particular, el Dane generará y difundirá las estadísticas de producción, precios y volúmenes transados, y se diseñarán módulos de inteligencia de mercados y de información forestal y pesquera.

#### **E. Manejo de riesgos**

En el marco de la dinamización de la Bolsa Nacional Agropecuaria, se crearán mecanismos para la cobertura de riesgos mediante el desarrollo de mercados de futuros, cámaras arbitrales, opciones y pactos de retroventa, entre otros. Como una estrategia para la prevención y el manejo de riesgos y desastres, se pondrá en marcha el seguro agropecuario y se diseñará un sistema de prevención de riesgos naturales, ambientales y sociales, y de manejo de crisis en el sector.

#### **F. Desarrollo Institucional**

En materia institucional, se efectuará una labor de evaluación y readecuación de las entidades del sector, que permita realizar la política y lograr los objetivos planteados en cada uno de los programas, profundizar los procesos de descentralización y participación ciudadana, y fortalecer la capacidad de gestión sectorial de las entidades territoriales en temas de su competencia.

### **V. LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL**

El desarrollo industrial ha demostrado ser el motor fundamental de crecimiento de las economías en desarrollo que han basado su expansión en una inserción dinámica en la economía mundial. Sus virtudes son ampliamente conocidas: es un canal fundamental de generación y transmisión de cambio técnico; es un poderoso generador de externalidades hacia otros sectores de la economía; está sujeto a economías de escala estáticas y dinámicas que se traducen en aumentos en productividad; y, por último, enfrenta mercados mundiales amplios y más dinámicos que aquellos característicos de las materias primas.

En el caso colombiano, la industrialización fue un poderoso motor de desarrollo económico entre la década del treinta y mediados de los años setenta. Desde entonces, el sector industrial ha mostrado un anquilosamiento estructural, que se ha reflejado en el estancamiento del coeficiente de industrialización. Como resultado de ello, la industria manufacturera se caracteriza todavía por el predominio de ramas productivas maduras con tecnologías estandarizadas. El escaso desarrollo que



han tenido las ramas productoras de bienes de capital se ha centrado en los bienes menos intensivos en tecnología. La estructura exportadora industrial, aunque dominada por sectores intensivos en recursos naturales y mano de obra no calificada, tiene también algunas industrias estandarizadas intensivas en capital.

El rápido aumento del coeficiente de exportaciones, que sustentó un importante proceso de recuperación industrial desde mediados de los ochenta, se interrumpió en 1991. En contra de todas las expectativas que había generado el proceso de apertura, el desempeño del sector, aunque positivo, se centró desde entonces en el mercado interno, gracias al fuerte crecimiento de la demanda generada por el auge de la construcción y, en menor medida, al espectacular crecimiento de la demanda de vehículos. El estancamiento de las exportaciones y la competencia de importaciones masivas en condiciones distorsionadas de precios, al igual que el contrabando, han afectado negativamente algunas industrias tradicionales, en muchas de las cuales el país había demostrado en el pasado ventajas competitivas.

La política industrial del cuatrienio buscará, por lo tanto, sentar las bases para una nueva etapa de la industrialización en Colombia, fundamentada en la penetración creciente en los mercados internacionales, la ampliación progresiva de la demanda interna y la incorporación de mayores contenidos tecnológicos en los procesos productivos. Esta política tiene como eje las acciones en materia tecnológica. Involucra también acciones estratégicas para el desarrollo industrial y una política de promoción de la competencia. Su instrumento básico de acción serán los acuerdos sectoriales de competitividad.

#### **A. Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial**

##### **■ Fomento integral de los centros de productividad y desarrollo tecnológico**

Como se señaló al detallar la política de ciencia y tecnología, el gobierno promoverá estos centros a través de un sistema de apoyo integral que incluye contribuciones de capital semilla, cofinanciación de la investigación, incentivos tributarios y créditos. Estos centros tendrán a su cargo las funciones de investigación tecnológica, capacitación y servicios tecnológicos. En la medida de lo posible, se fomentará la creación de centros red, que permitan optimizar la capacidad tecnológica ya existente. Como apoyo al talento nacional en software e ingeniería, el CON SEJO NACIONAL DE INDUSTRIA Y CALIDAD creará el PREMIO NACIONAL A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, el cual galardonará los proyectos más innovativos y de mayor logro en incrementos de productividad.

##### **■ Difusión y fortalecimiento del diseño industrial**

Un segundo componente de política tecnológica es el fomento al diseño industrial. Para ello se propone crear un SISTEMA NACIONAL DE DISEÑO, con la coordinación y recursos del Ministerio de Desarrollo Económico y con el concurso de universidades, gremios y empresarios. Este sistema tendrá a cargo la realización de campañas en promoción del diseño, el fomento de consultorías y

auditorias en esta materia y la capacitación de recursos humanos. Como estímulo, se entregarán anualmente premios al diseño industrial.

#### ■ Servicios de información tecnológica

El gobierno creará y fortalecerá CORPORACIONES DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, como organismos de coordinación de los esfuerzos públicos por desarrollar sistemas modernos de información y transferencia de tecnología. En este proyecto el gobierno promoverá una participación activa del sector privado en su dirección.

#### ■ Normalización, metrología y control de calidad

Los atrasos en metrología, normalización y control de calidad se subsanarán mediante la puesta en marcha del CENTRO DE CONTROL DE CALIDAD Y METROLOGÍA, a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, y la implantación del SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y METROLOGÍA, que reglamenta las REDES NACIONALES DE LABORATORIOS DE PRUEBAS, ENSAYOS Y DE CERTIFICACIÓN. Ello se complementará con un programa agresivo de adopción voluntaria de normas técnicas internacionales —como las ISO 9000, IEC, ITU, etcétera—. La capacidad de gestión administrativa y de la calidad de las empresas colombianas se apoyará mediante el PROGRAMA DE GESTIÓN POR LA PRODUCTIVIDAD, que continuará desarrollando la Corporación Calidad con la dirección del Consejo Nacional de Industria y Calidad.

#### ■ Plan de sistematización manufacturero

Como apoyo a los esfuerzos de adopción de tecnología de sistematización, el Ministerio de Desarrollo llevará a cabo actividades de sensibilización<sup>2</sup> de las bondades del empleo de estas tecnologías (CAD-CAM, CIM<sup>3</sup>, máquinas de control numérico). Para el éxito de esta acción se apoyarán, a través del FONDO DE COFINANCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN Y EL CAMBIO TÉCNICO, la elaboración de planes de sistematización de las empresas que sean contratados con los CENTROS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO, y centros académicos, y se financiarán con las líneas de crédito para el desarrollo tecnológico las consultorías tendientes a asesorar a los industriales en la compra de equipo, instalación, adecuación y distribución de tecnologías de sistematización.

#### ■ Propiedad intelectual

---

<sup>2</sup> Esta campaña se realizará en estrecho contacto con los gremios de la producción e incluirá seminarios, talleres de trabajo, edición de folletos, etcétera, por medio de la cual los empresarios conocerán la generalidad de estas tecnologías y su importancia en las ganancias de productividad y competitividad.

<sup>3</sup> Computer-Aided (CAD). Computer-Aided-Manufacturing (CAM). Computer Integrated-Manufacturing (CIM).

En materia de propiedad industrial, se trabajará en la reglamentación de las normas vigentes, se continuará apoyando el proceso de modernización del registro de marcas y patentes y se capacitará el personal que labora en este campo, en particular en la Superintendencia de Industria y Comercio y entidades conexas. El gobierno promoverá, además, la CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE PATENTES, que incluya aquellas otorgadas por la Superintendencia.

#### ■ Desarrollo y fortalecimiento de recursos humanos

Para lograr una mayor interacción entre los programas del Sena y las necesidades de los sectores del comercio interno y de la industria, es esencial el adecuado funcionamiento de los COMITÉS TÉCNICOS DE CENTROS creados por la Ley 119 de 1994, en los cuales tienen participación el gobierno, los trabajadores, los empresarios y las universidades. Para ello se emplearán los convenios de cooperación entre el Sena y las entidades privadas, especialmente los centros de productividad y desarrollo tecnológico. El sector productivo participará del programa de formación en el exterior de científicos e ingenieros, incluyendo los programas de pasantías y cursos de corta duración.

#### ■ Protección ambiental

El gobierno nacional establecerá instrumentos económicos que promuevan la adopción de tecnologías ambientalmente sanas y la optimización de prácticas productivas, con miras a minimizar la contaminación industrial, hacer uso eficiente de los recursos naturales, modificar patrones de consumo y evitar que las exportaciones industriales se vean afectadas por regulaciones ambientales en mercados de destino. En tal sentido, se estimularán las iniciativas de transferencia de tecnologías limpias y la adopción en el sector manufacturero de códigos de conducta voluntarios para la protección ambiental. Para lograr estos propósitos, el gobierno promoverá la creación de centros de transferencia de tecnologías limpias que presten servicios de asistencia e in formación técnica. El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación participarán en los acuerdos sectoriales de competitividad para la concertación de objetivos y compromisos sectoriales en materia de protección ambiental.

### **B. Desarrollos estratégicos**

#### ■ El papel del IFI

El IFI será el instrumento financiero esencial para el fomento del desarrollo industrial. Al trasladar al IFI las líneas de redescuento que actualmente maneja el Banco de la República, el Instituto se convertirá en la cabeza del sistema de financiamiento industrial. Con tal propósito, se transformará en un breve plazo en banco de segundo piso. En el ejercicio de sus funciones como banco de redescuento, dará prelación al otorgamiento de líneas de crédito de mediano y largo plazos. Tendrá, además, a su cargo los programas de democratización del crédito dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En sus inversiones de capital de riesgo, el IFI dará prioridad a inversiones en empresas industriales y al desarrollo de canales de comercialización internacional. Las inversiones en empresas manufactureras estarán orientadas hacia aquellas que tengan ventajas estratégicas para el desarrollo industrial del país: empresas con contenido tecnológico, particularmente en el sector de bienes de capital, y aquellas que contribuyan a consolidar las cadenas productivas existentes, generando encadenamientos o externalidades especiales que aumenten la competitividad de las empresas en operación. El IFI sólo invertirá sobre la base de una participación minoritaria y con una clara estrategia de entrada y retiro, previamente convenida. La venta de participaciones del Instituto en empresas se realizará, preferencialmente, a través del mercado de valores.

El IFI deberá, así mismo, contribuir a que la pequeña, mediana y gran industria aprovechen plenamente los beneficios de las innovaciones financieras, apoyando la emisión de papeles comerciales y la titularización de activos de estas empresas, invirtiendo en fondos de capital de riesgo y asumiendo posiciones propias en la compra de acciones de estas compañías.

#### ■ Red nacional de subcontratación

La subcontratación ha sido un instrumento esencial en el desarrollo del sudeste asiático, como mecanismo de integración de las pequeñas y medianas con las grandes empresas, y como fuente de aumentos en productividad por la vía de la especialización. El Ministerio de Desarrollo, con el apoyo financiero de Colciencias y la participación de entidades regionales, desarrollará una RED NACIONAL DE SUBCONTRATACIÓN, cofinanciando las iniciativas orientadas a crear BOLSAS DE SUBCONTRATACIÓN en distintas zonas del país y su integración a la Red.

#### ■ Fomento de nuevas empresas: las incubadoras de empresas de base tecnológica y los bancos regionales de proyectos

El Ministerio de Desarrollo, el IFI y Colciencias participarán en el fomento de las incubadoras de empresas de base tecnológica, en asocio con gobiernos regionales y locales, empresas, universidades y fundaciones interesadas. Por su parte el Ministerio de Desarrollo, con el respaldo financiero del IFI, fomentará y respaldará con recursos propios la creación de bancos regionales de proyectos de inversión y promotoras regionales de proyectos. En estas iniciativas se trabajará en asocio con el sector privado, se asegurará la articulación de los BANCOS REGIONALES DE PROYECTOS en una RED NACIONAL DE BANCOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN y se vinculará activamente a Coinvertir en la promoción en el exterior de los proyectos interesados en vincular capital y tecnologías o en realizar alianzas con empresas del exterior.

#### ■ El desarrollo de la industria de bienes de capital

El desarrollo de la industria de bienes de capital es elemento central del cambio estructural que necesita la industria nacional para dar el salto tecnológico. Los elementos del programa de apoyo al desarrollo tecnológico expuestos constituyen la base de acciones por desarrollar en esta industria. Sin embargo, se requiere un apoyo más específico dadas la naturaleza y características de este

sector. Por ello, el gobierno ha realizado acciones como la creación de la COMISIÓN MIXTA DE BIENES DE CAPITAL —Decreto 2784 de 1994—, la cual trabajará en el marco del acuerdo sectorial de competitividad de la cadena siderúrgica, metal- mecánica-automotriz. Así mismo, los ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico, en coordinación con la comisión mixta, desarrollarán mecanismos para aprovechar las ventajas que ofrecen los acuerdos de integración y libre comercio en materia de compras oficiales. BANCOLDEX desarrollará líneas de crédito en condiciones internacionalmente competitivas, para apoyar la participación de empresas nacionales productoras de bienes de capital en licitaciones nacionales e internacionales.

### **C. Promoción de la competencia**

El gobierno, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, empleará los mecanismos existentes en la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 para evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Se armonizarán las políticas que en materia de promoción de la competencia lleva a cabo la Superintendencia con aquellas que desarrollan las COMISIONES REGULADORAS DE ENERGÍA Y GAS, TELECOMUNICACIONES Y AGUA POTABLE. Finalmente, el gobierno analizará la conveniencia de promover una nueva norma legal que transforme las existentes en un verdadero ESTATUTO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, como aquellos que han desarrollado otros países.

### **D. Inversión extranjera y comercio exterior**

La inversión extranjera desempeña un papel clave en el desarrollo industrial. Como se señaló en el capítulo 3, el gobierno mantendrá la apertura a la inversión extranjera y fomentará la suscripción de nuevos acuerdos de protección a la inversión, consistentes con las normas constitucionales y legales sobre expropiación. Con el fin de fomentar la inversión extranjera, fuera de las labores de difusión genérica de las oportunidades de inversión en Colombia, Coinvertir participará en la promoción de alianzas estratégicas, franquicias y licenciamiento de tecnología entre inversionistas extranjeros y nacionales. La promoción de las zonas francas del país en el exterior deberá constituir igualmente un canal importante de atracción de nuevos inversionistas extranjeros.

Como se señaló en el capítulo 3, el gobierno adoptará medidas para evitar los efectos del contrabando y la competencia desleal sobre los sectores productivos colombianos. Igualmente, adoptará las normas existentes sobre salvaguardias para adecuarlas a las normas del GATT sobre la materia y hará uso de ellas cuando sea necesario para evitar los efectos desfavorables sobre los sectores productivos nacionales.

### **E. Los acuerdos sectoriales de competitividad**

El COMITÉ DE LA APERTURA será el instrumento de promoción de los acuerdos sectoriales de competitividad del sector industrial, en el marco de las orientaciones del Consejo Nacional de Competitividad. Estos acuerdos harán énfasis sobre las acciones de carácter interno en materia de desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, nuevas inversiones estratégicas que

contribuyan a consolidar cadenas productivas, restricciones crediticias o de acceso al mercado de capitales, así como regulaciones internas que obstaculicen la actividad del sector. Con el concurso del Ministerio de Comercio Exterior, involucrarán además una estrategia de promoción de exportaciones del sector u otras acciones en el frente comercial.

## VI. INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

La competitividad y el ritmo de expansión de las actividades están limitados con frecuencia por deficiencias en la infraestructura física del país en materia de transporte, suministro de energía y comunicaciones. Según vimos en el capítulo 2, Colombia presenta un atraso sustancial en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo en cuanto a densidad, especificaciones y mantenimiento de la red de transporte y suministro de algunos energéticos como el gas. Registra también un considerable atraso tecnológico e ineficiencias en el manejo del transporte por contenedores y a granel, los servicios portuarios, la seguridad aérea, el desarrollo de la telefonía celular y los servicios de valor agregado en las comunicaciones, y en el uso educativo y cultural de la radio y la televisión. Estudios internacionales recientes demuestran que la superación de estas restricciones es pieza clave de la política de competitividad, ya que la productividad y rentabilidad de la inversión privada están asociadas al acervo y calidad de la infraestructura existente y de los servicios que de ellos se derivan.

El reto de la presente administración es, por lo tanto, aumentar y modernizar la infraestructura del país, reducir al mismo tiempo las ineficiencias actuales en la prestación de servicios de transporte, energía y comunicaciones, y garantizar la viabilidad financiera, administrativa y física del sistema a largo plazo. Este gran esfuerzo exige el concurso del sector privado, tanto en la realización de nuevas inversiones como en la provisión de servicios, en un marco de competencia que proteja a los usuarios. El plan de infraestructura contempla, por lo tanto, acciones orientadas a: 1) aumentar los recursos de inversión, públicos y privados, destinados al desarrollo de la infraestructura del país; 2) incrementar la eficiencia operativa del sistema, mediante una mejor administración de las entidades estatales que desarrollan la infraestructura y prestan servicios asociados a ella, la descentralización de responsabilidades y el diseño de reglas claras para la participación privada; y 3) consolidar un marco regulatorio que proteja a los usuarios y garantice un sistema tarifario eficiente, que refleje, a la vez, los costos de la prestación de los servicios en todos los sectores. Dichas acciones se realizarán dentro del marco que garantice la sostenibilidad y el cumplimiento de las normas ambientales.

### A. Sector transporte

El principal problema del sector vial colombiano es el avanzado estado de deterioro de la red actual y de la mayoría de los puentes, que ha sido causado por la ausencia de una política adecuada de mantenimiento. De la totalidad de las carreteras pavimentadas del país, únicamente el 37% se encuentra en buen estado. Esta situación ocasiona sobrecostos a los usuarios y exige la asignación de recursos públicos cuantiosos para su rehabilitación. Adicionalmente, los diseños actuales no

corresponden a vías de mínimo costo, sólo permiten velocidades lentas a los vehículos e inducen a una alta accidentalidad<sup>4</sup>.

Por otra parte, el esquema de contratación vigente no incentiva que las obras se realicen en tiempos y costos mínimos, por lo cual existen proyectos que han tardado siete años más de lo esperado y han costado cuatro veces más de lo previsto inicialmente. Lo anterior ha repercutido en que la capacidad de ejecución real sea bastante baja. La razón de lo anterior es la imposibilidad del Estado para identificar, valorar y mitigar los riesgos financieros que resultan de acometer proyectos sin la preparación y financiación adecuadas. Esta debilidad del esquema de contratación se ha mantenido para los proyectos de concesiones viales ya adjudicados, lo cual ha generado riesgos financieros cuantiosos para la nación, que podrían comprometer el éxito de este programa de expansión y rehabilitación vial.

En el sector férreo, el principal problema es el mal estado de la red actual, el cual fue ocasionado por una ausencia de inversión en mantenimiento de los antiguos Ferrocarriles Nacionales de Colombia, sumado a los problemas financieros y operacionales de dicha empresa. Sin embargo, después de cuatro años de operación del nuevo esquema, en el cual Ferrovías es el encargado del mantenimiento y rehabilitación de la red y las sociedades ferroviarias de la operación, el estado de la red continúa en malas condiciones, que se reflejan en un bajo nivel de confiabilidad<sup>5</sup>. Lo anterior, en conjunto con un esquema de operación que presenta ineficiencias y problemas regulatorios, ha llevado a que la carga movilizada en 1993, 596 mil toneladas, fuera inferior a la movilizada en 1990, 840 mil toneladas, y a una cuarta parte de la movilizada durante 1980.

En el sector aéreo, es necesario modernizar y ampliar la cobertura de los sistemas de control del espacio aéreo<sup>6</sup>. La infraestructura aeroportuaria necesita inversiones en mantenimiento y conservación de pistas, inversiones que maximicen la seguridad del sistema, tales como los cerramientos<sup>7</sup>. Adicionalmente, el marco institucional, con un esquema de planificación y de manejo contable centralizado, no ha permitido que el esquema tarifario corresponda a un sistema de recuperación de costos de los diferentes tipos de operaciones.

El país no cuenta con un sistema adecuado de transporte multimodal, principalmente porque los modos complementarios al vial, tales como el férreo y el fluvial, no se han desarrollado con la misma velocidad que el carretero. En el modo fluvial, la falta de mantenimiento y de dragado ha reducido la navegabilidad en los ríos. Así mismo, según hemos señalado, los problemas operativos e institucionales del sistema férreo han ocasionado un bajo grado de movilización de carga.

---

<sup>4</sup> Durante 1993 se presentaron cerca de 18.500 accidentes en las carreteras de Colombia; esto equivale a un accidente y medio por cada kilómetro de red troncal.

<sup>5</sup> El promedio de descarrilamientos fue de siete al día durante 1993, mientras que en países desarrollados el promedio puede llegar a ser de siete al año.

<sup>6</sup> En promedio, los equipos VOR para apoyo de aeronaves en curso han cumplido su vida útil en un 66%, y los sistemas de radar y aterrizaje en un 36%. Sólo cubren, además, el 50% del territorio nacional.

<sup>7</sup> En la actualidad, el 34% de las pistas y el 18% de los terminales requieren habilitación. Adicionalmente, el 83% de los aeropuertos no cuentan con cerramientos.

Por último, el esquema de monopolio estatal de los puertos ocasionaba ineficiencias administrativas, operativas y de inversión, que se traducían en altas tarifas para los usuarios y largos tiempos de espera en puertos. Con las reformas introducidas, bajo las cuales los puertos son administrados a través de sociedades portuarias regionales, mixtas o privadas, y operados a través de empresas particulares, estos problemas han disminuido<sup>8</sup>. Sin embargo, todavía hace falta consolidar el esquema regulatorio para incentivar la eficiencia portuaria y la competitividad tarifaria.

Las políticas del sector incluirán aquellas relacionadas con la mitigación del impacto ambiental, definidas para cada uno de los modos por el Ministerio de Transporte, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente. Dichas políticas se aplicarán a la totalidad de los proyectos.

#### ■ Sector vial

Los altos requerimientos de rehabilitación y desarrollo de la red vial exigen establecer un agresivo plan de inversiones, a través del cual se concluirán los proyectos de rehabilitación, pavimentación y construcción de la red nacional, troncal y transversal, que moviliza altos volúmenes de tráfico y que integra los centros de producción y consumo entre sí y con los puertos principales, y las grandes vías de integración nacional. Además, se garantizará el mantenimiento de la totalidad de dicha red y recursos adecuados para emergencias, y para estudios y diseños de todas las inversiones. El Plan incluye la asignación de recursos para construir los tramos y accesos faltantes de la red mencionada, para avanzar en el desarrollo de proyectos —vías alternas y túneles— que permitan disminuir los principales cuellos de botella que presenta la red troncal y transversal actualmente, y para mantener, rehabilitar y mejorar la red secundaria y terciaria. El sector privado participará en la financiación, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red estratégica de alto tráfico. Por otra parte, la nación apoyará a través del sistema de concesiones mixtas, aquellos proyectos financiados por el sector privado que, debido a sus altos costos, así lo requerirán. Esto evitará la necesidad de establecer tarifas de peaje excesivas.

A nivel nacional, para cumplir con los programas propuestos, se garantizarán los recursos, incluyendo la participación del sector privado a través del esquema de concesiones, para rehabilitar alrededor de 4.400 km, correspondientes al 35% de la red a cargo de la nación. Así mismo, se dará mantenimiento a un alto porcentaje de la red troncal y transversal. Por otra parte, se ampliarán cerca de 880 km de red a través de segundas calzadas de red troncal estratégica y se construirán alrededor de 600 nuevos kilómetros de red de carácter de integración regional. Las metas de construcción, entre ellas las ya mencionadas, superan los 2.700 kilómetros durante el cuatrienio.

Los proyectos correspondientes a la red troncal y transversal se detallan en el cuadro 6.1. La primera parte del cuadro indica las inversiones en rehabilitación y construcción a cargo de INVÍAS, así como el aporte presupuestal a concesiones mixtas y a algunas variantes que cruzan algunas

---

<sup>8</sup> En 1993 la productividad de los puertos se había incrementado en un 60% frente a 1989 y los tiempos de espera en puerto se habían reducido de seis a tres días.



ciudades, que en su mayoría serán cofinanciadas con los municipios respectivos a través del FONDO DE INFRAESTRUCTURA URBANA. La segunda muestra las inversiones privadas previstas en concesiones nacionales.

La rehabilitación de la red troncal y transversal existente y la construcción de las vías incluidas en el Plan exigen cuantiosos recursos financieros, 3,4 billones de pesos, que de por sí exceden el presupuesto de INVÍAS del anterior cuatrienio en un 81%. Por este motivo, aun dentro de márgenes ambiciosos de inversión pública, para garantizar la culminación de un alto porcentaje de los proyectos, será necesario contar con un mayor cubrimiento del sistema de peajes y un agresivo plan de recaudo de contribuciones de valorización de vías construidas en los dos primeros años del Plan, con los cuales el INVÍAS recaudaría 250 mil millones de pesos. Para garantizar un mayor avance de las obras, el INVÍAS y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán un programa adicional de recaudo de peajes y valorización que someterán a consideración del Conpes.

## CUADRO 6.1 SECTOR TRANSPORTE - PROYECTOS RED TRONCAL Y TRANSVERSAL

PROYECTOS	Inversión
<b>RED TRONCAL</b>	<b>3,425,065</b>
<b>Rehabilitación y mantenimiento</b>	<b>878,438</b>
Troncal de Occidente (Rumichaca-Calamar)	267,416
Troncal de Occidente (Calamar-Barranquilla)	34,000
Troncal del Magdalena	44,271
Troncal Central	32,957
Troncal del Eje Cafetero	36,139
Transversal del Caribe	67,353
Transversal Medellín-Cúcuta-Puerto Santander (Incluyendo Puente Unión sobre el Río La Grita)	49,470
Transversal Buenaventura -Villavicencio ( Incluyendo variantes de Buenaventura y en la vía Armenia-Ibagué)	115,334
Transversal Tumaco-Mocoa	35,975
Transversal Medellín-Bogotá	52,598
Puerto Boyacá-Chiquinquirá-Tunja-Ramiriquí-Miraflores-Monterrey	19,680
Calli-Loboguerrero	18,794
Sisga-Guateque-El Secreto	11,404
Villagarzón-Villavicencio	31,121
Mariquita-Manizales	27,375
Pamplona-Saravena	5,728
Aguaclara-Ocaña-Cúcuta	27,100
San José del Guaviare-Calamar	1,723
<b>Construcción y pavimentación</b>	<b>1,370,339</b>
Carmen-Bosconia-Valledupar-Badillo-San Juan-Maicao (Incluye Puente Plato-Zambrano)	72,698
Medellín-Turbo	65,930
Variante La Romelia-El Pollo	26,310
Troncal del Llano (Villavicencio-Yopal- Saravena)	112,972
Accesos Túnel Medellín-Santa Fé de Antioquia	39,006
Puerto Triunfo-Puerto Olaya-San Alberto	43,038
Viaducto Pereira-Dos Quebradas	24,822
Puente G L Valencia Río Ariari	8,267
Puente Río Guaviare en Puerto Arturo	8,854
Bucaramanga-Alto El Escorial-Cúcuta	47,459
Turbo-Puerto Rey	24,750
Sogamoso-Aguazul	22,632
Altamira-Florencia	44,143
Variante Mamonal - Gambote y Variante de Cartagena	36,787
Mocoa-Pitalito	19,143
Granada-San José del Guaviare	14,230
Quibdó-Medellín (sector Quibdó - Ciudad Bolívar)	26,087
Paso por la Cordillera Central (Transversal Buga-Chaparral-Melgar y/o Ibagué-Armenia)	59,100
Puerto Rey-Montería. (Incluido el acceso a Montería y rehabilitación puente sobre el río Sinú)	45,202
Cartagena-Lomita Arena	15,532
Puerto Berrío-Cisneros	30,498
Mocoa-San Francisco - El Encano	7,359
Ansermanuevo-La Virginia-Irra	37,565
Neiva-San Vicente (Subbase)	15,234
Asia-Apiá-Las Animas-Quibdó y La Virginia-Apiá	39,293
Círculo Ecoturístico Huila-Cauca	47,280
Popayán-Puracé-La Plata-Laberinto	25,610
Popayán-Inzá-La Plata	11,820
San Agustín - Pitalito - Isnos - Popayán	9,850
Transversal Depresión Momposina (Puerta de Hierro-Mompox-Banco-Arjona-Cuatro Vientos-Codazzi)	50,766
Lorica-San Bernardo del Viento-Moñitos-Santa Lucía	27,088
Las Animas-Nuquí	7,051

Continuación CUADRO 6.1

Puente San Miguel-Villagarzón-Mocoe	15,846
La Esperia-Río Mira-Río Mateje	12,261
Acceso a la Mojana ( Majagual-San Marcos-El Viajero )	19,700
Santa Fé de Antioquia-Puerto Vaidivia	20,222
Popayán-Tambo-Pacífico	6,895
Puerto López-Puerto Galán-Puerto Carreño	9,850
Troncal Central del Norte (Duitama-Soatá-Málaga-Pamplona)	37,430
Circunvalares de San Andrés y Providencia	14,775
<b>Variantes y accesos</b>	<b>214,464</b>
Variante de Miroflindo (Variante de Ibagué)	3,940
Anillo Vial de Cúcuta	9,850
Variante de Rihacha	4,925
Variante de Tunja	9,850
Neiva-Surabastos (Variante de Neiva) y Puente sobre el río del Oro	3,448
Intercambiador Puerta del Sol (Bucaramanga)	3,940
Circunvalar Barranquilla	10,000
Accesos y variantes de Cali	59,100
Acceso Transversal Carmen-Bosconia (Santana-La Gloria)	5,910
Accesos Troncal de Occidente (La Ye-Ciénaga de Oro-Cereté, Córdoba)	1,970
Accesos Troncal de Occidente (Chinú-San Andrés-Lorica, Córdoba)	3,940
Variante sur Espinal	2,970
Circunvalar Galeras	19,700
Troncal sistema del Norte (Pasto-Buesaco-Mojarras)	19,700
Accesos a Pasto por Oriente y Occidente - Puentes Vía Panamericana	3,448
Variante de Ipiales	985
Paralela del Río Magdalena (Palermo - Pedraza - Piato)	37,430
Variante de Chiquinquirá	1,478
Vía alterna al puerto de Santa María	7,660
Variante Calarcá-Circadía (sector Chaguatá-La Cabaña)	4,000
<b>Participación pública en concesiones</b>	<b>495,282</b>
Bogotá-Villavicencio	108,153
Bogotá-Puerto Salgar	52,517
Vías de Acceso del Sur y Sur-Occidente de Bogotá	19,700
Vía Alterna Buga-Buena Ventura	70,329
Túnel Santa Rosa Armenia-Pereira-Manizales	16,535
Avenida Cundinamarca (Santafé de Bogotá)	83,164
Pasto-Aeropuerto	4,925
Otras Concesiones	139,959
<b>Otras Inversiones Red Troncal</b>	<b>681,006</b>
<b>Carreteras por concesión</b>	
Buga- Tutuá - La Paila	
Bogotá - Villavicencio	
Desarrollo Vial del norte de Bogotá	
Bogotá - Facatativá	
Armenia - Pereira - Manizales	
Avenida Cundinamarca (Santafé de Bogotá)	
Bogotá - Puerto Salgar	
Vía alterna Buga - Buena Ventura	
Cali - Palmira - Buga	
Girardot - Ibagué (incluye la construcción de la variante de Guasanday)	
Chusacá - Girardot	
Medellín - La Pintada	
Briceno - Villapinzón - Tunja - Sogamoso	
Túnel Medellín - Santa Fé de Antioquia	
La Paila - Cartago - Pereira	
Cartagena - Turbaco	
Ciénaga - Barranquilla	
Patos - La Calera - Guasca	
El Cortijo - El Vino	
Santa María - Paragachón	
Carreteras del Meta	
Barranquilla - Cordillera	
Medellín - Valle de Rionegro	
Espinal - Neiva	
La Paila - Armenia - Calarcá	
Cali - Mediacanoa	
Planeta Rica - Coveñas	
Ibagué - Honda	
San Gil - Bucaramanga	
Zipequirá - Chiquinquirá	
Santander de Quilicheo- Popayán	
Segunda calzada Beño - Barbosa	
Vías de acceso del sur y sur-occidente de Bogotá	
Pasto-Aeropuerto	

En su conjunto, el Plan contempla una inversión pública en carreteras cercana a 4,4 billones de pesos, que duplica la realizada en el período 1991-1994. Gracias a una inversión privada de poco más de 1,8 billones de pesos, equivalente al 29% del total de la inversión total prevista durante el cuatrienio, los recursos destinados a carreteras se incrementarán en un 180%, elevándose del 1,1 al 2,5% del PIB (cuadros 6.3 y 6.6).

**CUADRO 6.2**  
**SECTOR TRANSPORTE**  
**PARTICIPACIÓN EN EL FONDO DE COFINANCIACIÓN DE VÍAS**

DEPTO/ DISTRITO	CATEGORIA	CUPO ( % )	DEPTO/ DISTRITO	CATEGORIA	CUPO ( % )
Antioquia	3	5.89	Quindío	3	1.88
Atlántico y D.E.I.P de Barranquilla	2	4.19	Risaralda	3	2.28
Bolívar y D. T.C de Cartagena de Indias	1	3.16	Santander	3	5.24
Boyacá	2	9.24	Sucre	1	2.05
Caldas	3	2.85	Tolima	2	7.26
Caquetá	1	2.07	Valle	3	4.38
Cauca	2	4.15	Arauca	2	1.23
Cesar	2	2.73	Casanare	1	1.84
Córdoba	1	2.90	Putumayo	1	0.77
Cundinamarca	2	6.71	San Andrés	2	0.77
Chocó	1	2.60	Amazonas	1	0.33
Huila	2	3.50	Guainía	1	0.25
Guajira	2	1.50	Guaviare	1	0.66
Magdalena y D.T.C.H. de Santa Marta	1	5.10	Vaupés	1	0.41
Meta	2	3.22	Vichada	1	0.35
Nariño	1	3.65	D.C. Santafe de Bogotá	4	2.16
N. Santander	2	4.68			

Las metas físicas de este ambicioso plan podrían verse derrotadas por los sobrecostos que tradicionalmente ha tenido el desarrollo de la infraestructura vial en Colombia. Por este motivo, es esencial fortalecer el esquema institucional, de contratación y ejecución, tanto del sector central como de los entes territoriales. En el marco de este proceso, se deberán reducir los costos y tiempos de ejecución y se diseñarán sistemas gerenciales de planificación y ejecución en las entidades del sector. Para ello, el Instituto Nacional de Vías deberá revisar los contratos existentes, con el fin de manejar esquemas contractuales que reduzcan el porcentaje de sobrecostos que asume la nación, que limiten la extensión de los plazos en el tiempo y, por lo tanto, que permitan garantizar la terminación de las obras prioritarias. Además, los contratos se ejecutarán prioritariamente a través de encargos fiduciarios.

**CUADRO 6.3**  
**SECTOR TRANSPORTE**

	1995	1996	1997	1998	95-98
<b>INVERSIONES (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>1.310.850</b>	<b>2.094.395</b>	<b>2.139.488</b>	<b>2.188.217</b>	<b>7.732.949</b>
PUBLICA	910.886	1.250.029	1.442.806	1.560.490	5.164.210
PRIVADA	399.964	844.366	696.682	627.727	2.568.739
<b>SUBSECTOR VIAL</b>					
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>1.048.929</b>	<b>1.771.699</b>	<b>1.768.185</b>	<b>1.635.047</b>	<b>6.223.859</b>
PUBLICA	688.116	1.107.141	1.239.852	1.347.870	4.382.978
PRIVADA	360.813	664.558	528.333	287.177	1.840.881
RED TRONCAL	897.582	1.455.774	1.525.718	1.386.872	5.265.946
PUBLICA	536.769	791.216	997.385	1.099.695	3.425.065
PRIVADA	360.813	664.558	528.333	287.177	1.840.881
RED SECUNDARIA Y TERCIARIA					
PUBLICA	151.347	315.925	242.467	248.175	957.913
<b>METAS FISICAS</b>					
<b>SECTOR FERREO</b>					
REHABILITACION (KMs)	331	682	611	256	1.880
MANTENIMIENTO (KMs)	1.880	1.880	1.880	1.880	7.520
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>110.753</b>	<b>189.125</b>	<b>164.911</b>	<b>75.847</b>	<b>540.636</b>
PUBLICA	110.753	73.498	64.492	36.581	285.324
PRIVADA	0	115.627	100.419	39.266	255.312
REHABILITACION	86.042	180.341	158.468	69.405	494.256
PUBLICA	86.042	71.157	64.492	36.581	258.272
PRIVADA	0	109.184	93.976	32.824	235.984
MANTENIMIENTO	24.711	8.784	6.443	6.442	46.380
PUBLICA	24.711	2.341	0	0	27.052
PRIVADA	0	6.443	6.443	6.442	19.328
<b>SUBSECTOR PORTUARIO</b>					
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>36.734</b>	<b>39.222</b>	<b>37.149</b>	<b>30.285</b>	<b>143.390</b>
PUBLICA	17.067	22.110	22.205	17.316	78.698
PRIVADA	19.667	17.112	14.944	12.969	64.692
<b>METAS FISICAS</b>					
<b>SUBSECTOR AEREO</b>					
COBERTURA EQUIPOS RADIONAVEGACION (%)	61	72	78	82	
CONSTRUCCION PISTA Y PLATAFORMAS (M2)	5.500	122.900	190.000	125.200	443.600
MEJORAMIENTO PISTA Y PLATAFORMAS (M2)	42.500	76.250	95.000	0	213.750
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>87.538</b>	<b>65.306</b>	<b>78.474</b>	<b>79.334</b>	<b>310.652</b>
PUBLICA	76.452	23.042	32.293	31.676	163.463
PRIVADA	11.086	42.264	46.181	47.658	147.189
AERONAUTICA	28.529	7.133	13.924	13.160	62.746
PUBLICA	28.529	7.133	13.924	13.160	62.746
AEROPORTUARIO	59.009	58.173	64.550	66.174	247.906
PUBLICA	47.923	15.909	18.369	18.516	100.717
PRIVADA	11.086	42.264	46.181	47.658	147.189
<b>METAS FISICAS</b>					
<b>SUBSECTOR FLUVIAL</b>					
REHABILITACION(KMs)	120	214	227	239	800
VOLUMEN DRAGADO (M3)	550	671	746	746	2.713
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>25.896</b>	<b>28.068</b>	<b>29.996</b>	<b>32.006</b>	<b>115.966</b>
PUBLICA	17.498	23.263	23.191	25.201	89.153
PRIVADA	8.398	4.805	6.805	6.805	26.813
<b>METAS FISICAS</b>					
<b>TRANSPORTE URBANO</b>					
ESTUDIOS	1	1			
CONSTRUCCION METRO (KMs)	0,0	0,0	2,0	4,5	6,5
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>1.000</b>	<b>975</b>	<b>60.773</b>	<b>335.698</b>	<b>398.446</b>
PUBLICA	1.000	975	60.773	101.846	164.594
PRIVADA	0	0	0	233.852	233.852

**CUADRO 6.4**  
**SECTOR ENERGÍA Y MINAS**

<b>METAS FISICAS</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>95-98 (1)</b>
CAPACIDAD DE GENERACION (MW)	10 079	10 495	10 969	11 369	1 290
LINEAS DE INTERCONEXION (KM)	4 180	4 314	4 519	5 279	1 099
COBERTURA DE ELECTRICIDAD	88,2%	89,4%	89,9%	90,4%	2,2%
MILES DE USUARIOS ELECTRICIDAD	6 195	6 490	6 630	6 905	710
POZOS EXPLORATORIOS DE PETROLEO	40	40	50	50	180
PRODUCCION DE CRUDOS (KBPDC)	569	615	720	895	326
REFINACION (KBPDC)	262	273	323	323	61
TRANSPORTE OLEODUCTOS (KBPDC)	1 546	1 546	2 046	2 046	500
OLEODUCTOS (KM)	3 102	3 102	3 562	3 562	460
TRANSPORTE POLIDUCTOS (KBPDC)	996	1 010	1 010	1 110	114
POLIDUCTOS (KM)	3 447	3 447	3 447	3 684	237
PRODUCCION DE GAS (MPCD)	450	540	602	644	194
TRANSPORTE DE GAS (MPCD)	1 394	1 694	1 694	1 694	300
TRANSPORTE DE GAS (KM)	2 379	4 643	4 643	4 643	2 264
DISTRIBUCION DE GAS (MILES DE USUARIOS)	912	1 200	1 600	2 112	1 200
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>3 786 573</b>	<b>3 557 278</b>	<b>3 277 163</b>	<b>2 993 300</b>	<b>13 614 315</b>
<b>PUBLICA NACIONAL</b>	<b>987 714</b>	<b>1 393 720</b>	<b>1 455 848</b>	<b>1 459 282</b>	<b>5 336 565</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>2 504 908</b>	<b>1 941 951</b>	<b>1 538 402</b>	<b>1 285 276</b>	<b>7 270 537</b>
<b>PUBLICA OTROS</b>	<b>293 951</b>	<b>221 607</b>	<b>282 913</b>	<b>208 742</b>	<b>1 007 213</b>
<b>SUBSECTOR ELECTRICO</b>	<b>1 089 289</b>	<b>1 006 964</b>	<b>1 254 674</b>	<b>1 065 456</b>	<b>4 416 383</b>
<b>PUBLICA NACIONAL</b>	<b>438 116</b>	<b>516 461</b>	<b>684 855</b>	<b>752 787</b>	<b>2 392 219</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>357 222</b>	<b>268 896</b>	<b>286 906</b>	<b>103 927</b>	<b>1 016 951</b>
<b>PUBLICA OTROS</b>	<b>293 951</b>	<b>221 607</b>	<b>282 913</b>	<b>208 742</b>	<b>1 007 213</b>
<b>GENERACION</b>	<b>559 199</b>	<b>502 689</b>	<b>615 407</b>	<b>445 787</b>	<b>2 123 082</b>
<b>INTERCONEXION</b>	<b>18 855</b>	<b>33 448</b>	<b>125 700</b>	<b>160 566</b>	<b>338 569</b>
<b>TRANSMISION Y DISTRIBUCION</b>	<b>441 846</b>	<b>353 161</b>	<b>417 704</b>	<b>357 957</b>	<b>1 570 668</b>
<b>ELECTRIFICACION RURAL</b>	<b>17 424</b>	<b>17 780</b>	<b>20 783</b>	<b>21 535</b>	<b>77 522</b>
<b>INVERSION SOCIAL (Subsidios)</b>	<b>50 847</b>	<b>98 699</b>	<b>73 610</b>	<b>77 639</b>	<b>300 795</b>
<b>USO RACIONAL DE ENERGIA</b>	<b>1 118</b>	<b>1 187</b>	<b>1 470</b>	<b>1 972</b>	<b>5 747</b>
<b>SUBSECTOR PETROLEO</b>	<b>1 906 582</b>	<b>1 959 609</b>	<b>1 565 609</b>	<b>1 564 600</b>	<b>6 996 400</b>
<b>PUBLICA</b>	<b>491 035</b>	<b>725 360</b>	<b>637 037</b>	<b>639 981</b>	<b>2 493 413</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>1 415 547</b>	<b>1 234 249</b>	<b>928 572</b>	<b>924 619</b>	<b>4 502 987</b>
<b>EXPLORACION</b>	<b>319 674</b>	<b>330 214</b>	<b>317 141</b>	<b>325 312</b>	<b>1 292 341</b>
<b>PRODUCCION</b>	<b>610 440</b>	<b>809 548</b>	<b>683 498</b>	<b>488 126</b>	<b>2 591 612</b>
<b>REFINACION Y PETROQUIMICA</b>	<b>113 234</b>	<b>198 389</b>	<b>317 441</b>	<b>647 841</b>	<b>1 276 905</b>
<b>TRANSPORTE</b>	<b>839 050</b>	<b>596 049</b>	<b>221 711</b>	<b>76 604</b>	<b>1 733 414</b>
<b>DISTRIBUCION MINORISTAS</b>	<b>14 380</b>	<b>14 788</b>	<b>15 197</b>	<b>15 687</b>	<b>60 052</b>
<b>OTROS</b>	<b>9 804</b>	<b>10 621</b>	<b>10 621</b>	<b>11 030</b>	<b>42 076</b>
<b>SUBSECTOR GAS</b>	<b>709 172</b>	<b>506 837</b>	<b>363 704</b>	<b>262 618</b>	<b>1 842 332</b>
<b>PUBLICA</b>	<b>21 020</b>	<b>116 934</b>	<b>94 225</b>	<b>63 700</b>	<b>295 880</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>688 152</b>	<b>389 903</b>	<b>269 479</b>	<b>198 918</b>	<b>1 546 452</b>
<b>PRODUCCION</b>	<b>35 783</b>	<b>233 051</b>	<b>187 634</b>	<b>127 400</b>	<b>583 869</b>
<b>TRANSPORTE</b>	<b>561 056</b>	<b>120 103</b>	<b>95 674</b>	<b>50 492</b>	<b>827 325</b>
<b>DISTRIBUCION</b>	<b>112 333</b>	<b>153 683</b>	<b>80 396</b>	<b>84 726</b>	<b>431 138</b>
<b>SUBSECTOR CARBON</b>	<b>46 268</b>	<b>39 278</b>	<b>39 723</b>	<b>38 943</b>	<b>164 212</b>
<b>PUBLICA</b>	<b>29 402</b>	<b>20 401</b>	<b>20 659</b>	<b>19 954</b>	<b>90 416</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>16 866</b>	<b>18 877</b>	<b>19 064</b>	<b>18 989</b>	<b>73 796</b>
<b>EXPLORACION, DESARROLLO, MEDIO AMBTE</b>	<b>13 232</b>	<b>12 241</b>	<b>11 722</b>	<b>10 757</b>	<b>47 952</b>
<b>PLANES DE PRODUCCION</b>	<b>31 160</b>	<b>25 169</b>	<b>21 953</b>	<b>22 249</b>	<b>100 531</b>
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<b>1 876</b>	<b>1 868</b>	<b>6 048</b>	<b>5 937</b>	<b>15 729</b>
<b>SUBSECTOR MINERO</b>	<b>35 262</b>	<b>44 590</b>	<b>53 453</b>	<b>61 683</b>	<b>194 988</b>
<b>PUBLICA</b>	<b>8 141</b>	<b>14 564</b>	<b>19 072</b>	<b>22 860</b>	<b>64 637</b>
<b>PRIVADA</b>	<b>27 121</b>	<b>30 026</b>	<b>34 381</b>	<b>38 823</b>	<b>130 351</b>
<b>EXPLORACION</b>	<b>4 258</b>	<b>8 391</b>	<b>9 881</b>	<b>11 548</b>	<b>34 078</b>
<b>PROMOCION Y DESARROLLO</b>	<b>27 779</b>	<b>31 885</b>	<b>38 940</b>	<b>43 924</b>	<b>142 528</b>
<b>ASISTENCIA TECNICA Y GESTION AMBIENTAL</b>	<b>3 225</b>	<b>4 314</b>	<b>4 632</b>	<b>6 211</b>	<b>18 382</b>

NOTA:

(1) Metas físicas ejecutadas desde el inicio de 1995 hasta el final de 1998.

**CUADRO 6.5**  
SECTOR TELECOMUNICACIONES

<b>METAS FISICAS</b>	<b>1995</b>	<b>1.996</b>	<b>1.997</b>	<b>1.998</b>	<b>95-98</b>
LINEAS INSTALADAS LOCALES	5.416.836	5.907.665	6.473.948	7.081.228	
DENSIDAD TELEFONICA	14	16	17	18	
LINEAS NUEVAS TOTALES	1.067.326	796.207	795.547	849.522	3.508.602
LINEAS NUEVAS EN EXPANSION	962.646	490.829	566.283	607.208	2.626.966
LINEAS NUEVAS EN REPOSICION	104.680	305.378	229.264	242.242	881.564
CIRCUITOS DE LDN	83.660	122.934	164.172	205.410	
CIRCUITOS NUEVOS	26.381	46.246	51.483	54.919	179.029
CIRCUITOS NUEVOS DE EXPANSION	21.174	39.274	41.238	41.238	142.924
CIRCUITOS NUEVOS DE REPOSICION	5.207	6.972	10.245	13.681	36.105
CIRCUITOS DE LDN	5.846	9.421	11.747	14.073	
CIRCUITOS NUEVOS	1.789	3.867	2.797	2.913	11.366
CIRCUITOS NUEVOS DE EXPANSION	1.576	3.575	2.326	2.326	9.803
CIRCUITOS NUEVOS DE REPOSICION	213	292	471	587	1.563
USUARIOS DE TELEFONIA MOVIL CELULAR	137.000	208.000	281.000	360.000	
LINEAS DE TELEFONIA SOCIAL	15.000	30.000	30.000	30.000	105.000
PUNTO DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACION DE ATENCION AL PUBLICO	700	1.400	1.450	1.450	5.000
<b>INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)</b>	<b>777.593</b>	<b>990.830</b>	<b>910.744</b>	<b>951.630</b>	<b>3.630.797</b>
PUBLICA NACIONAL	345.198	353.399	287.493	297.446	1.283.536
PUBLICA OTROS	238.296	248.559	259.365	270.741	1.016.961
PRIVADA	194.099	388.872	363.886	383.443	1.330.300
TELEFONIA	709.124	924.000	836.286	874.115	3.343.526
VALOR AGREGADO	19.198	11.542	14.939	9.259	54.938
TELEVISION	12.141	20.574	24.958	29.332	87.004
SERVICIOS POSTALES Y OTROS	37.130	34.714	34.561	38.924	145.330

Todos los contratos nuevos se realizarán bajo un esquema en el cual los costos, la duración del contrato y los sobrecostos que asume la nación, entre otros parámetros, serán propuestos por el contratista en la licitación. Así, el contrato incluirá estos parámetros y se regirá por lo establecido en la Ley 80. Este esquema se consolidará al contar con diseños de un nivel adecuado que permitan al contratista asumir los riesgos que le corresponden. Para controlar los niveles de ejecución, se establecerá un esquema gerencial de seguimiento de proyectos, que evalúe periódicamente el cumplimiento de las metas físicas y la ejecución de presupuesto.

Se revisará el esquema actual de concesiones, con el fin de evaluar sus resultados. Se realizarán algunos ajustes en los aspectos técnicos, financieros, contractuales e institucionales, con el objeto de maximizar los beneficios del esquema. Tales ajustes se concentrarán en efectuar con tratos que minimicen las incertidumbres en los costos y los plazos, para lo cual se deberá cambiar el esquema de diseños y de las garantías asumidas por la nación. Además, se deberán definir claramente el esquema de responsabilidades de cada una de las partes y las acciones que constituyen incumplimiento del contrato.

Cada proyecto deberá cumplir con las normas ambientales. Por lo tanto, antes de la apertura de las licitaciones, la entidad encargada deberá contar con los requisitos ambientales correspondientes al proyecto.

**CUADRO 6.6**  
**CONSOLIDADO DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA**

	VALOR DE LA INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)		CRECIMIENTO %	% PIB	
	1991-94	1995-98		1991-94	1995-98
<b>TOTAL INFRAESTRUCTURA</b>	11.597.822	24.978.060	115%	5,83%	10,22%
PUBLICO	8.630.313	13.808.484	60%	4,34%	5,65%
PRIVADO	2.967.509	11.169.576	276%	1,49%	4,57%
<b>SECTOR TRANSPORTE</b>	2.563.665	7.732.949	202%	1,29%	3,16%
PUBLICO	2.563.665	5.164.210	101%	1,29%	2,11%
PRIVADO	0	2.568.739	0%	0,00%	1,05%
1. CARRETERAS	2.220.463	6.223.859	180%	1,12%	2,55%
PUBLICO	2.220.463	4.382.978	97%	1,12%	1,79%
PRIVADO	0	1.840.881	0%	0,00%	0,75%
2. FERROCARRILES	142.921	540.636	278%	0,07%	0,22%
PUBLICO	142.921	285.324	100%	0,07%	0,12%
PRIVADO	0	255.312	0%	0,00%	0,10%
3. PUERTOS	0	143.390	0%	0,00%	0,06%
PUBLICO	0	78.698	0%	0,00%	0,03%
PRIVADO	0	64.692	0%	0,00%	0,03%
4. AEROPUERTOS	200.281	310.652	55%	0,10%	0,13%
PUBLICO	200.281	163.463	-18%	0,10%	0,07%
PRIVADO	0	147.189	0%	0,00%	0,06%
5. FLUVIAL	0	115.966	0%	0,00%	0,05%
PUBLICO	0	89.153	0%	0,00%	0,04%
PRIVADO	0	26.813	0%	0,00%	0,01%
6. URBANO	0	398.446	0%	0,00%	0,16%
PUBLICO	0	164.594	0%	0,00%	0,07%
PRIVADO	0	233.852	0%	0,00%	0,10%
<b>SECTOR ENERGIA</b>	6.833.333	13.614.315	99%	3,44%	5,57%
PUBLICO	4.173.630	6.343.778	52%	2,10%	2,59%
PRIVADO	2.659.703	7.270.537	173%	1,34%	2,97%
1. ELECTRICIDAD	2.224.049	4.416.383	99%	1,12%	1,81%
PUBLICO	2.152.547	3.399.432	58%	1,08%	1,39%
PRIVADO	71.502	1.016.951	1322%	0,04%	0,42%
2. PETROLEO	3.880.237	6.996.400	80%	1,95%	2,86%
PUBLICO	1.789.131	2.493.413	39%	0,90%	1,02%
PRIVADO	2.091.106	4.502.987	115%	1,05%	1,84%
3. GAS	381.064	1.842.332	383%	0,19%	0,75%
PUBLICO	121.974	295.880	143%	0,06%	0,12%
PRIVADO	259.090	1.546.452	497%	0,13%	0,63%
4. CARBON URE Y OTROS	347.983	164.212	-53%	0,18%	0,07%
PUBLICO	109.978	90.416	-18%	0,06%	0,04%
PRIVADO	238.005	73.796	-69%	0,12%	0,03%
5. MINERIA	0	194.988	0%	0,00%	0,08%
PUBLICO	0	64.637	0%	0,00%	0,03%
PRIVADO	0	130.351	0%	0,00%	0,05%
<b>SECTOR TELECOMUNICACIONES</b>	2.200.824	3.630.797	65%	1,11%	1,48%
PUBLICO	1.893.018	2.300.497	22%	0,95%	0,94%
PRIVADO	307.806	1.330.300	332%	0,15%	0,54%

Por último, se consolidará el esquema de descentralización vial, distribuyendo los recursos en forma equitativa e incentivando la eficiencia en su asignación. Para ello se definirá una matriz de cofinanciación según categorías de departamentos, que respete la autonomía regional en la selección de proyectos, incentive el mantenimiento de la red de carácter territorial —al requerir menores niveles de contrapartida que para obras de construcción— y la construcción de caminos vecinales de alta prioridad social.

## ■ Sector férreo

Las actividades del sector férreo buscarán la pronta rehabilitación de la red actual. Para ello se intentará instrumentar un sistema de contratación y ejecución que permita realizar la rehabilitación en los tiempos y plazos mínimos, a través de un esquema de participación del sector privado en la rehabilitación, mantenimiento y operación de la totalidad de la red económicamente viable. A su vez, el concesionario será responsable por el mantenimiento y operación de dicha red y deberá incluir mecanismos que incentiven la utilización de la red ferroviaria y que permitan el libre acceso a los operadores en condiciones fijadas en el contrato de concesión. Para ello se definirán cuáles son los tramos de red económicamente viables para la operación privada. El esquema de concesión deberá comenzar a operar para el primer tramo a comienzos de 1996. Dicho tramo se definirá con base en las prioridades que se establezcan en los análisis que se contraten para la implantación del esquema.

Con el esquema anterior se rehabilitarán 1.900 kilómetros hasta 1998, permitiendo transportar anualmente por lo menos dos millones de toneladas de la carga de vocación ferroviaria. Se mejorarán los parámetros de operación al incrementar las velocidades y al llevar al mínimo el número de descarrilamientos. Las anteriores acciones buscarán igualmente garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del transporte férreo. Se estima que de las inversiones totales previstas en el período 1995-1998, por 540 mil millones de pesos, el sector privado contribuiría con un 47% (cuadro 6.3).

Mientras se realiza el proceso de concesión, Ferrovías deberá modificar el esquema de contratación, reduciendo el número de contratos que maneja. Los contratos que ya se encuentran en proceso de negociación o ejecución serán parte de la contrapartida de la nación a los concesionarios. Igualmente, Ferrovías deberá reestructurarse para asumir su nueva función de administración y seguimiento de contratos de concesión. Lo anterior implica que deberá suspender contratos de operación de equipos, eliminar todas las actividades que no sean de carácter ferroviario y entregar a particulares actividades como la administración de talleres. Mientras se realiza efectivamente el traslado a los concesionarios, Ferrovías deberá contratar la atención de descarrilamientos y novedades con un agente externo. La planta de personal deberá reducirse gradualmente a aquel tamaño necesario para las labores de seguimiento y control.

## ■ Sector aéreo

En el sector aéreo, las acciones se concentrarán en aumentar la cobertura y modernizar el sistema de ayudas a la navegación y control del espacio aéreo. Se espera que la cobertura de radares, radioayudas y ayudas supere el 80% del territorio nacional en 1998. Igualmente, se emprenderán acciones para garantizar la seguridad del sistema integrado, al mejorar la totalidad de las pistas que se encuentran en mal estado, dotar de unidades de rescate a los aeropuertos que lo requieran e instalar cerramientos en el 75% de los aeropuertos a cargo de la nación. Se construirá la segunda pista del aeropuerto El dorado con la participación del sector privado y se realizarán ampliaciones de las plataformas actuales en los aeropuertos de Cartagena, Cali y Santafé de Bogotá. Se realizarán



ampliaciones de terminal en los aeropuertos de Santafé de Bogotá, Yopal y Mitú. Se estima que no se requerirán nuevos aeropuertos ni obras adicionales de expansión de pistas.

Parte de los requerimientos de inversión se financiarán a través de las contraprestaciones que se cobrarán al entrar en operación las nuevas sociedades aeroportuarias regionales, en las cuales podrá participar el sector privado, a cambio de la administración y explotación de cinco aeropuertos de gran potencial comercial que serán ofrecidos en concesión —Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla y Santafé de Bogotá—. La contraprestación económica de estas concesiones se compondrá de tres rubros: a) un derecho anual por la concesión que alimentará el FONDO DE COMPENSACIÓN AEROPORTUARIA, a través del cual se canalizarán recursos para inversión, mantenimiento y gastos operativos en aeropuertos estratégicos que son deficitarios; b) un derecho fijo inicial que se destinará a inversiones prioritarias en control del tráfico aéreo y seguridad; y c) unas inversiones que el concesionario deberá realizar en el propio aeropuerto. El resto de aeropuertos serán entregados para su administración a las entidades territoriales; dichas entidades contarán con el apoyo técnico de AEROCIVIL y los recursos del Fondo de Compensación Aeroportuaria.

En el sector aéreo se desarrollarán programas de mitigación del impacto ambiental. Se hará especial énfasis en la mitigación de la contaminación sonora en las zonas aledañas a los aeropuertos.

Las funciones de la AEROCIVIL, a partir de la reestructuración y de la concentración de funciones, serán la regulación y la seguridad del sistema aeronáutico y aeroportuario, la administración del sistema de control del espacio aéreo, el apoyo técnico a las entidades territoriales que administren aeropuertos regionales y la administración del Fondo de Compensación Aeroportuaria. Para tal efecto, la AEROCIVIL deberá fortalecer el componente técnico de sus funciones y adecuar el tamaño, el nivel de entrenamiento y la estructura de su planta de personal.

Durante los cuatro años se harán inversiones en el sector por poco más de 310 mil millones de pesos, de las cuales cerca de la mitad serán realizadas por el sector privado.

#### ■ Sector portuario

En el sector portuario se buscará continuar con los incrementos de productividad, a través de inversiones en los puertos y sus accesos viales y de la implantación de un esquema que permita un constante monitoreo del funcionamiento del sector. Se adecuará el canal de acceso marítimo al puerto de Buenaventura, buscando incrementar sus niveles de profundidad, y se realizarán los dragados de mantenimiento en los puertos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Tumaco. Para cada uno de estos proyectos se realizarán estudios de impacto ambiental, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente. Igualmente, la nación mejorará los accesos viales a los puertos de Buenaventura y Barranquilla. Además, se hará un seguimiento cercano al comportamiento de la demanda y se continuarán los estudios y acciones necesarios para garantizar una capacidad portuaria suficiente en los dos litorales, considerando especialmente las alternativas existentes en la Costa Pacífica.

A través de la Superintendencia General de Puertos, se continuará con los incentivos para mantener tarifas competitivas, la disminución de tiempos de espera, el incremento de la competencia de las empresas operadoras y la modernización de equipos. Igualmente, se realizará un seguimiento del cumplimiento de los contratos con las sociedades portuarias en cuanto a la modernización de equipos, recuperación y expansión de muelles y demás instalaciones portuarias.

La Superintendencia realizará, además, un programa en el que se establecerán requisitos mínimos de equipos y tecnología a los operadores, con el fin de alcanzar estándares internacionales de eficiencia en los servicios portuarios. Adicionalmente, la entidad fomentará la capacitación, el entrenamiento y la especialización de los recursos humanos en las diferentes actividades de la administración portuaria.

Las inversiones requeridas durante el cuatrienio se estiman en 144 mil millones de pesos, de las cuales el 45% serán realizadas por las sociedades portuarias privadas y mixtas.

#### ■ Sector fluvial y cabotaje marítimo

En el sector fluvial se culminarán las labores de rehabilitación de la parte navegable del río Magdalena, el cual moviliza cerca del 75% del total de la carga fluvial. En particular, se garantizará la navegabilidad del río en el tramo Barrancabermeja-Calamar y los accesos al mar Caribe (376 km). Se establecerán las condiciones financieras para realizar los dragados necesarios en estos tramos, a través de la participación del sector privado. Se buscará, además, fortalecer la navegabilidad en las arterias fluviales de los nuevos departamentos (4.510 km) y del litoral pacífico, incluyendo la adecuación de los esteros que permiten el transporte por cabotaje entre Tumaco y Buenaventura. Durante el período 1995-1998 se destinarán 117 mil millones de pesos a este sector, de los cuales 27 mil millones serán aportados por el sector privado.

Al recuperar los sistemas vial, férreo y fluvial, se crean las bases que dan viabilidad a los centros de transferencia multimodal. El gobierno nacional promoverá dichos proyectos buscando la participación privada en el financiamiento y operación de los centros de transferencia.

#### ■ Transporte urbano

Las principales ciudades del país presentan graves problemas en el funcionamiento del sistema de transporte urbano, lo cual se refleja en la congestión del tráfico, el incremento en los tiempos de viaje y la creciente contaminación ambiental. Dicho sistema está afectado, además, por las escasas inversiones en expansión<sup>9</sup> y por el mal estado de las vías, que genera importantes sobrecostos a los usuarios<sup>10</sup>. En Santafé de Bogotá, donde se concentra el 33% del tráfico urbano, se presenta el peor

---

<sup>9</sup> El crecimiento de la oferta vial urbana es inferior al 1% anual, en tanto que el parque automotor ha crecido a ritmos del 8% anual.

<sup>10</sup> Los costos a los usuarios, representados en altos niveles de congestión y bajas velocidades de los 15,6 millones de viajes diarios y que se realizan en las trece ciudades más populares del país, se estiman en 1,9 billones de pesos.

estado de la malla vial del país, ya que sólo un 8% de ella se encuentra en óptimo estado. Por último, el nivel de emisiones de tóxicos y partículas es alto y no existe ningún mecanismo de control a éstas, con el consiguiente perjuicio para la salud de los ciudadanos.

Para mejorar el estado de la infraestructura vial, la nación apoyará el diseño de una política de mantenimiento y la expansión de la malla vial a través del Fondo de Cofinanciación de Infraestructura Urbana. Para optimizar la operación del sistema integrado de transporte, promoverá la implantación de diversas tecnologías como las vías exclusivas para buses —troncales— y la creación de un sistema de asignación de rutas y de operación de la totalidad del sistema.

Para el caso de Santafé de Bogotá, se requieren acciones conjuntas en los aspectos de infraestructura, institucional y de política sectorial, entre las cuales se ha previsto la implantación del sistema de transporte masivo en esta ciudad. Estas acciones se enmarcan en la concepción de un SISTEMA INTEGRADO, constituido por las vías exclusivas para buses, el sistema de buses de servicio público colectivo, los sistemas de vehículos no motorizados y el metro, dependiendo de las evaluaciones que al respecto realice la administración distrital. Con este propósito, el gobierno nacional y la administración distrital apoyarán técnica y financieramente los estudios de demanda, factibilidad y diseño del sistema integrado de transporte. El gobierno respaldará igualmente los programas de transporte masivo de Cali.

Por último, se incentivará la utilización de combustibles más apropiados para el transporte de pasajeros, a través de la adecuación de los vehículos de transporte para el uso de gas natural comprimido, GNC, para lo cual se promoverán líneas de crédito de fomento. Adicionalmente, los vehículos que se utilicen en las troncales y en las vías exclusivas de buses deberán contar con la tecnología más apropiada para el transporte de pasajeros, estar adaptados gradualmente para el consumo de gas como combustible y estar dotados de convertidores catalíticos para reducir las emisiones.

## **B. Energía**

En los últimos años se lograron avances significativos en el desarrollo del régimen legal y regulatorio, el saneamiento financiero y el ordenamiento institucional del sector energético. A pesar de lo anterior, aún persisten importantes problemas, que se concentran en la inadecuada composición en la oferta de recursos energéticos, la ineficiencia en su uso, las distorsiones de sus precios, las limitaciones en la infraestructura de producción y transporte, y vacíos en los esquemas institucionales, regulatorios y financieros.

En el subsector eléctrico es necesario continuar con las acciones tendientes a corregir la inadecuada concentración de la demanda de energía eléctrica en el sector residencial, la excesiva dependencia en los recursos hidroeléctricos, las distorsiones en el esquema tarifario, los altos niveles de pérdidas de energía, y las deficiencias en la gestión empresarial, especialmente en las empresas de distribución. Además, se requiere consolidar el futuro esquema comercial de

electricidad, en el cual la separación de actividades de generación y transmisión en ISA constituye un aspecto fundamental.

En hidrocarburos se presentan importantes limitaciones en la infraestructura de transporte, almacenamiento y refinación, una disminución inconveniente en las actividades exploratorias, y un esquema institucional que no facilita el desarrollo adecuado del subsector de gas y de las diferentes actividades asociadas al subsector petrolero.

La política sectorial estará orientada, por lo tanto, a racionalizar el uso de los energéticos, garantizar una oferta confiable y eficiente de los mismos, reducir sus costos, aumentar la cobertura, proteger a los usuarios e incrementar la contribución de las exportaciones a la economía del país.

El logro de estos objetivos supone la consolidación de una política energética integral que incluye: a) la sostenibilidad ambiental, técnica, financiera y administrativa del sector; b) incentivos al uso racional de los recursos energéticos, mediante sistemas apropiados de distribución y la aplicación de esquemas tarifarios y de precios que reflejen los costos de producción, transporte y distribución; c) un marco institucional, legal y regulatorio apropiado y un sistema de información que permita a los diferentes agentes actuar en un mercado libre, al tiempo que proteja a los usuarios de actividades monopólicas e incentive la eficiencia a través de la competencia; y d) el fomento al desarrollo científico y tecnológico, especialmente en las áreas de planeamiento energético integrado, formación de recursos humanos, desarrollo de nuevos combustibles, nuevas tecnologías de conversión y normas de calidad.

En el marco de la política de racionalización en el uso de energéticos, se fomentará el ahorro en el consumo, la promoción de gas como combustible de uso doméstico en zonas rurales y urbanas, y la penetración del gas como combustible en el transporte. En el sector eléctrico se promoverán programas para el manejo de la curva de demanda del sistema y la cogeneración en el sector industrial. Adicionalmente, se impulsarán programas para incentivar el uso de energías no convencionales.

#### ■ Electricidad

El desarrollo de la infraestructura sectorial contempla: a) la reducción de la vulnerabilidad del sistema de generación-transmisión, mediante el incremento del componente de generación térmica y la consolidación de la red nacional de interconexión a 500 kilovatios; b) la reducción de pérdidas de energía y mejoramiento de la calidad, reforzando los sistemas de subtransmisión y distribución de las empresas; y c) la extensión de la cobertura del servicio al sector rural, barrios marginales y zonas no interconectadas. De esta forma, de acuerdo con los cronogramas de ejecución de obra previstos por el Ministerio de Minas y Energía y con las acciones contempladas para el manejo de la demanda, la estrategia de suministro de energía eléctrica asegura el cubrimiento de los requerimientos de los próximos años.

Para finales de 1998 las obras de infraestructura sectorial incluyen la disponibilidad adicional cercana a los 1.290 megavatios térmicos en el sistema de generación, que equivale a un incremento del 12,8% de la capacidad del sistema<sup>11</sup>, alcanzando una participación del parque térmico del 30% de la capacidad total instalada, con una combinación adecuada de recursos de carbón y gas; la construcción de 1.100 km de líneas de 230/500 kilovatios en la red nacional de transmisión, al pasar de 4.180 a 5.280 km; y la instalación de 1.650 MVA de nueva capacidad de transformación. En cuanto al sistema de distribución, se contempla extender el servicio a más de 700 mil nuevos usuarios, con lo cual la cobertura del servicio de energía eléctrica será del orden de 6,7 millones de usuarios en 1998, lo cual equivale a una cobertura superior al 90%. Los recursos necesarios para estos desarrollos se estiman en 4,41 billones de pesos, de los cuales un 23% estarán representados por inversiones privadas, principalmente en generación; gracias a ello, la inversión pública en el sector no variará significativamente como proporción del PIB<sup>12</sup> (cuadros 6.4 y 6.6).

El nuevo esquema regulatorio e institucional del sector promoverá la separación de actividades de generación y distribución, la expansión de la generación con una participación activa del sector privado, la libre competencia y un esquema de precios que permita la sostenibilidad financiera del sector. Para garantizar que la política tarifaria no afecte a los consumidores de bajos ingresos, se pondrá en marcha el sistema de subsidios establecidos por las leyes Eléctrica y de Servicios Públicos.

Una mejora sustancial en la gestión empresarial se logrará mediante la suscripción de acuerdos de productividad con cada una de las empresas. Tales acuerdos contendrán indicadores de eficiencia, productividad y atención a los usuarios. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, realizará un estrecho seguimiento que permita corregir en muy breve plazo cualquier deficiencia.

El esquema institucional se complementa con la conformación de dos empresas a partir de ISA. Una de ellas estará dedicada a la transmisión y al manejo del centro de control, para asegurar de esta manera la administración de la interconexión nacional en una sola entidad estatal. Con los activos de generación se conformará una *holding*, con miras a incentivar la rápida introducción de competencia real en este campo y facilitar la vinculación de capital privado.

## ■ Petróleo

El desarrollo de la infraestructura petrolera contempla el incremento en las actividades exploratorias, la consolidación de la red de transporte de hidrocarburos y el incremento de la capacidad de refinación y almacenamiento del país. Para el período 1995-1998 se espera que se perforen cerca de 45 nuevos pozos exploratorios al año; se eleve la producción de crudos de 569 KBPDC promedio

---

<sup>11</sup> En este contexto, se llevará a cabo el estudio del impacto ambiental y, si es ambientalmente viable, el diseño técnico-estructural de la hidroeléctrica Arrieros del Micay.

<sup>12</sup> Al excluir los subsidios, el gasto de inversión pasa del 1,08% del PIB entre 1990-1994 al 1,19% para el período 1995-1998.

en 1995 a 895 KBPDC pro medio en 1998; se incremente la capacidad de refinación del país hasta cerca de 323 KBPDC anuales en 1998 —un aumento del 30% en relación con la capacidad actual—; y se incremente la capacidad de transporte de la red de oleoductos y poliductos en 614 KBPDC, respecto a la capacidad de 2.542 KBPDC en 1995. Las inversiones requeridas para estos desarrollos suman durante el cuatrienio 6,99 billones de pesos, de los cuales cerca del 65% serán aportados por el sector privado (cuadros 6.4 y 6.6).

Para asegurar el adecuado abastecimiento de hidrocarburos, tanto para uso energético como industrial, se seguirá promocionando la participación del sector privado en actividades de exploración, transporte, almacenamiento, distribución, refinación, comercialización y petroquímica. Con el propósito de garantizar las metas en materia de inversión privada en las actividades exploratorias, el gobierno establecerá condiciones que permitan al inversionista niveles de rentabilidad competitivos internacionalmente, en especial en campos de menor tamaño.

Por otra parte, se realizará la reestructuración de ECOPETROL, dentro de un criterio de especialización de actividades, para hacer más eficiente la participación del Estado en los diferentes negocios del sector de hidrocarburos.

#### ■ Gas

El cubrimiento del servicio de gas domiciliario se extenderá a cerca de un millón doscientos mil nuevos suscriptores, para llegar a atender 1,9 millones en 1998. Para tal efecto, la producción de gas se incrementará de 450 MPCD por año en 1995 a 644 MPCD en 1998. Las inversiones necesarias durante los próximos cuatro años, por poco más de 1,8 billones de pesos, serán realizadas casi en su totalidad por el sector privado, e incluyen entre otras las inversiones necesarias para la consolidación del sistema de gasoductos, la exploración y explotación de los yacimientos de Opón y Volcáneras, y la construcción de la segunda plataforma de Chuchupa.

Entre los programas de uso racional de energía, se incentivará la sustitución de gasolina y diesel por GNC (gas natural comprimido) y GLP (propano) en el sector transporte. Por otra parte, para atender los problemas de suministro de energéticos en el sector rural, se impulsará un programa de distribución rural de gas propano, que se complementará con fuentes alternativas de energía y briquetas de carbón.

Los desarrollos anteriores exigen un proceso de reordenamiento institucional, que incluye la separación del manejo del gas de ECOPETROL, mediante la creación de una empresa de dedicación exclusiva a la construcción y operación de gasoductos, ECOGÁS, el otorgamiento y contratación de las áreas necesarias para distribución, la implantación de contratos firmes de suministro de gas a plantas termoeléctricas y el desarrollo del régimen regulatorio sectorial.

### **C. Minería**

Entre los principales problemas del sector minero se pueden señalar el limitado conocimiento y gestión de los recursos naturales del país, la significativa debilidad del Estado en la fiscalización y control de las actividades sectoriales, y los considerables impactos ambientales negativos ocasionados por este sector.

Para atender esa problemática, se fortalecerá la estructura institucional del sector consolidando el recién creado Viceministerio de Minas y el reordenamiento de ECOCARBÓN y MINERALCO. Por otra parte, se modernizarán los instrumentos para el fomento y la financiación del sector, y se realizará un programa permanente de exploración e investigación que garantice el adecuado conocimiento del potencial geológico minero.

Para promover la participación privada en las actividades sectoriales, se actualizará el Código de Minas, se establecerán nuevas modalidades de contratación y asociaciones de riesgo compartido, se revisará el esquema de aportes a empresas industriales y comerciales del Estado, y se establecerán las normas y disposiciones para el manejo ambiental de las diferentes actividades sectoriales.

#### ■ Carbón

Teniendo en cuenta el gran potencial carbonífero del país, se efectuarán acciones que garanticen el desarrollo integral del subsector. De esta forma, se fortalecerán las actividades de exploración, asistencia técnica y protección del medio ambiente, así como el desarrollo de la carbo química y de nuevas tecnologías de conversión de energía.

Para incrementar la capacidad exportadora del país, se facilitará el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y embarque de beneficio colectivo, aprovechando el potencial del subsector para apalancar dichas obras con los grandes volúmenes de carga que genera. Entre estas actividades se contempla la cofinanciación de un estudio de factibilidad de un puerto marítimo multipropósito para exportación. La inversión total en el sector ascenderá a 165 mil millones de pesos durante el cuatrienio.

#### ■ Otros minerales

La estrategia para el desarrollo de la minería no energética contempla el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica, manejo ambiental, fomento y financiación, especialmente en la pequeña y mediana minería de metales y piedras preciosas, minerales industriales y materiales de construcción.

Para contribuir al logro de estos objetivos, se fomentará la exploración y explotación tecnificada de minerales, reforzando el apoyo del Estado al INGEOMINAS en las actividades de exploración básica, evaluación de minerales estratégicos, investigación científica y desarrollo tecnológico. Así mismo, con el objeto de mejorar la rentabilidad de las operaciones mineras, se facilitará la ejecución de las obras de infraestructura requeridas y el desarrollo de aquellas actividades que agreguen valor

a través de la transformación y comercialización de minerales. La inversión en el sector ascenderá a 195 mil millones de pesos en el período 1995-1998.

#### **D. Telecomunicaciones**

La oferta de servicios de telecomunicaciones es insuficiente para cubrir, en cantidad y calidad, los grandes incrementos de la demanda de servicios. En el caso de la telefonía local, aun cuando se ha incrementado su cobertura, es necesario atender 350 municipios del país que no cuentan con el servicio. Como la oferta de líneas es insuficiente para atender la demanda, los usuarios deben esperar meses para acceder a una nueva línea. Adicionalmente, los índices de líneas que se dañan son elevados y los tiempos de reparación, largos. Por otra parte, en la actualidad no se prestan muchos de los servicios que se requieren para acceder a los sistemas de intercambio de información globales, lo cual genera desventajas al sector productivo frente a otros países en la cantidad y calidad de servicios de comunicación.

Aunque una alta proporción de los hogares colombianos posee al menos un aparato de televisión — en Colombia existen casi ocho millones de televisores en servicio—, la oferta de televisión abierta se limita a dos canales nacionales, cuatro canales regionales y un canal de interés público de cobertura muy limitada, insuficientes para satisfacer los requerimientos del público y no cubren la totalidad del territorio.

En los servicios postales se ha iniciado un proceso que llevará a un mercado en competencia. Se han establecido numerosas empresas que prestan servicios de mensajería en las principales ciudades y en las principales rutas interurbanas e internacionales. Sin embargo, ADPOSTAL está protegida por el establecimiento de tarifas mínimas a sus competidores. En zonas apartadas del país, el servicio es prestado únicamente por ADPOSTAL, en condiciones deficitarias, sin que se hayan desarrollado mecanismos financieros para que la empresa pueda cumplir esta función social.

Para que el sector de telecomunicaciones pueda contribuir al desarrollo de la economía, es necesario que los usuarios puedan acceder a unos servicios eficientes y de buena calidad. Para ello, las acciones gubernamentales se concentrarán en aumentar el cubrimiento, modernizar la infraestructura y diversificar los servicios.

El objetivo fundamental de la política del gobierno es, por lo tanto, universalizar la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones, con énfasis en los programas de carácter social, que beneficien a los colombianos menos favorecidos de las áreas urbanas y de regiones apartadas; se busca así que todos los ciudadanos tengan al alcance los servicios que los integren al desarrollo económico y cultural del país. Así mismo, se buscará fortalecer las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional y fomentar el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones requeridos por la industria, el comercio y la agricultura para su modernización.

Con estos fines, se permitirá la participación del sector privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones en un marco de competencia, al fortalecer, al mismo tiempo, las entidades



públicas con el fin de adecuarlas al nuevo entorno del sector. En el caso de la telefonía básica, se consolidará la regulación, para redefinir el régimen tarifario y de subsidios, como base para permitir la competencia en larga distancia nacional y la prestación de nuevos servicios.

En el caso de Telecom, se dará prioridad a la solución de los problemas que limitan la competitividad de la empresa, en especial el pasivo pensional, mediante esquemas que garanticen la viabilidad financiera de la entidad y el pago de las obligaciones prestacionales a los trabajadores. Se dará especial importancia a la reestructuración del servicio de telegrafía, reduciendo sus sobrecostos administrativos y haciendo más eficientes sus mecanismos de distribución, a través de contratos con entidades especializadas. La conjunción de niveles de inversión suficientes para modernizar la prestación de servicios y reformas administrativas adecuadas deben garantizar en pocos años la viabilidad de la empresa. Las inversiones de Telecom y las demás empresas públicas del sector se realizarán mediante recursos generados internamente por ellas; donde se requiera, podrá ser complementada por la inversión privada a través de operaciones de riesgo compartido.

Las inversiones con cargo a recursos generales del presupuesto buscarán incrementar la cobertura de las zonas marginadas a través del programa de TELEFONÍA SOCIAL, mediante el cual se cofinanciarán proyectos que lleven el servicio de telefonía conmutada a los municipios que no cuentan con él, así como a los usuarios de menores recursos de zonas urbanas y rurales deprimidas. Dentro de este programa, se establecerán puntos de servicios de telecomunicaciones para la atención al público, que serán manejados por la comunidad o por personas particulares, en los que se prestarán una gran variedad de servicios —voz, fax, correo electrónico, personal, entre otros—. A través de estos puntos, se podrá dar apoyo a los sistemas de salud, educación y seguridad en áreas como el diagnóstico de pacientes, la elaboración de pruebas a nivel regional y el apoyo a autoridades civiles y militares.

Bajo este esquema se instalarán, en los próximos cuatro años, 3,5 millones de líneas locales, de las cuales el 25% corresponderá a reposición de líneas existentes (cuadro 6.5). Para 1998 se tendrán siete millones de líneas locales, de las cuales más del 85% corresponderá a tecnología digital. A través del FONDO DE COMUNICACIÓN se dará el servicio a 105 mil usuarios de menores recursos y se establecerán cinco mil puntos de SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES DE ATENCIÓN AL PÚBLICO en zonas urbanas y rurales. Con estas acciones, el número de líneas por habitante se incrementará de doce líneas por cada cien habitantes en 1994 a 18 líneas en 1998.

Con base en la Ley de Televisión —Ley 182 de 1995—, que desarrolla los mandatos constitucionales sobre el servicio de televisión, se garantizará el acceso igualitario y ordenado a la prestación del servicio. Se mantendrá el interés público de la televisión, fortaleciendo los canales de propiedad pública, mediante la revisión total de su oferta comunicativa y la superación de sus ancestrales falencias técnicas, económicas y financieras. De esta manera el servicio será prestado, en competencia, por canales privados y canales comerciales públicos fortalecidos, lo cual permitirá que el público obtenga los beneficios de un sistema en competencia, regulado por la Comisión Nacional de Televisión, organismo autónomo e independiente de la operación de los medios. El

canal cultural, fortalecido y con una cobertura más amplia, se convertirá en un auténtico medio de integración nacional.

En los servicios postales se reglamentará la competencia, al estimular la ampliación de la cobertura geográfica de nuevos operadores y la aparición de nuevos servicios. ADPOSTAL deberá adecuarse a este nuevo marco de competencia, reorganizándose técnica y administrativamente. El Fondo de Comunicaciones financiará la prestación del servicio donde éste no sea rentable, con los recursos obtenidos por el pago de concesiones de nuevos operadores.

En total, durante el cuatrienio se invertirán más de 3,6 billones de pesos en el desarrollo del sector, de los cuales casi dos quintas partes corresponderán a inversiones privadas. La inversión pública de entidades nacionales ascenderá a 1,2 billones de pesos. De esta suma, 145 mil millones de pesos se destinarán a los programas de telefonía social (cuadros 6.5 y 6.6).

#### **E. Inversiones totales**

Los elevados requerimientos del desarrollo de los sectores de infraestructura y minería exigen inversiones cuantiosas en los próximos cuatro años. Se estima que el doble efecto de la actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y los nuevos desarrollos petroleros exigirán inversiones por 25 billones de pesos, un 115% más que en los cuatro años precedentes. Ello implica que las inversiones en estos sectores deberán incrementarse en más de cuatro puntos del PIB, del 5,8 al 10,2%. El grueso de este crecimiento recaerá sobre el sector privado, que deberá elevar sus inversiones en estos sectores del 1,5 al 4,5% del PIB. Pese al énfasis otorgado a las inversiones privadas en estos sectores por el Plan, las urgentes necesidades en el frente vial y la participación del Estado en los desarrollos petroleros exigirán que la inversión pública aumente un 61%, elevándose del 4,3 al 5,7% del PIB (cuadro 6.6).